



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 박사 학위논문

정부위원회 운영과 정책성과에 관한 연구

2017 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

오 세 영

정부위원회 운영과 정책성과에 관한 연구

지도교수 이 수 영

이 논문을 정책학 박사학위논문으로 제출함

2017 년 4 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

오 세 영

오세영의 박사학위논문을 인준함

2017 년 6 월

위 원 장	김 병 섭	(인)
부 위 원 장	최 태 현	(인)
위 원	김 귀 영	(인)
위 원	유 상 엽	(인)
위 원	이 수 영	(인)

초 록

본 연구는 행정 및 자문위원회를 포함한 정부위원회의 운영 현황에 대하여 분석하고, 정부위원회 운영과 정책 성과 간 관계를 살펴보았다.

정부위원회는 전략적 선택이론과 뉴거버넌스 이론에 의하여 그 설치 타당성을 인정할 수 있다. 정부가 해결해야 하는 문제의 복잡성이 증가하고 있음에도 그 문제를 해결해야 하는 관료의 전문성이 뒤떨어진다는 인식과, 정책과정의 대표성과 민주성이 강화될 수 있도록 참여를 강화해야 한다는 논리는 위원회를 통한 외부 전문가 및 이해관계자 등의 정책 참여를 정당화하는 근거가 되었다.

이러한 필요성에도 불구하고 정부위원회는 현실적으로 많은 비판에 직면해 있다. 위원회 남설 및 부적절한 운영, 그리고 위원 구성의 불공정성에 대하여 비판이 있는 상황이다. 이러한 비판의 내용을 수용하고, 위원회의 효과적 운영을 위하여, 총괄 부처는 정부위원회의 수를 집권적으로 관리하는 방안을 수립하여 왔다. 그러나 이러한 대응에도 불구하고 정부위원회는 증가추세에 있으며, 그 역할 및 중요성 또한 증가하고 있는 상황이다. 그 이유를 정부위원회의 증가 유도 요인과 정부위원회의 축소 억제 요인이 작동하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 먼저 증가 유발 요인은 정부 업무가 증가하면서 정부 외부의 자원을 취할 필요가 있으며, 특히 지식이나 정책에 대한 지지를 위원회를 통해 확보할 필요가 있다는 점, 그리고 정부의 정책수립 기능이 강화됨에 따라 정책을 보완하거나 정당화할 수 있는 위원회의 역할이 증가하고 있다는 점 두 가지로 설명할 수 있을 것이다. 다음으로 정부위원회 축소를 억제하는 요인 역시 두 가지 측면에서 살펴보고 있는데 먼저, 법률에 근거한 정부위원회가 증가함에 따라 위원회의 역할이 루틴화, 고착화 될 수 있으며, 위원회 폐지를 위해 법률 개정이 필요하다는 점은 정부위원회의 축소를 어렵게 하는 요인이 될 수 있을 것이다. 그리고 법치행정 혹은 행정의 형식화 현상으로 인하여 행정의 절차적 측면이 강조되고 있기 때문에 법정계획 등의 심의 및 확정 기구로써 위원회의 역할 역시 법정화 되는 경향이 심화되고 있다는 점은 위원회의 축소를 억제하는 요인이 될 수 있는 것이다.

다음으로 정부위원회의 역할에 대하여 단순히 정책을 정당화하는 도구에 머무르는 것이 아닌가 하는 비판이 있다. 이에 대하여 정부위원회가 다루는 업무의 내용을 이익에 관한 것과 정책에 관한 것으로 구분하고, 위원 구성의 측면에서 정부위원이 더 많이 참여하도록 하고 있는지, 민간위원회 더 많이 참여하도록 하고 있는지를 기준으로 하여, 네 가지 유형의 정부위원회를 구분하였다. 정책을 다루면서 민간위원이 더 많이 참여하는 경우 민주형 위원회, 정책을 다루면서 정부위원이 더 많이 참여하는 경우 상징형 위원회, 이익을 다루면서 민간위원 중심으로 구성하는 경우 전문지식형 위원회, 이익을 다루면서 정부위원이 더 많이 참여하는 경우 정당화형 위원회로 구분하였으며, 각각의 위원회는 그 역할과 담당 업무의 내용이 달라질 수 있다는 점을 보여주었다.

이러한 정부위원회의 비판적인 주장들을 살펴봄으로써 정부위원회의 설치 필요성과 설치 정당성 등에 대한 논의를 전개하였다. 전략적 선택이론을 적용하여 정부위원회 운영과 정책성과 간 관계에 대하여 살펴보았는데, 재정사업자율평가 데이터를 이용하여 재정사업 중 위원회가 직, 간접적으로 관련이 있는 사업을 대상으로 위원회의 특성변수와 재정사업의 관계를 분석하였다. 위원회 설치 및 운영에 있어 전략적 선택이론을 적용한 이유는 위원회의 기능과 역할이 커지면서 기관장에게 일종의 제약 요인이 되고 있는 상황을 설명하기 위한 것이었다. 기관장의 위원회 설치 운영에 대한 법적 제약이 매우 커지고, 위원회가 절차적 정당성의 전제 요건이 되는 경우가 많아지면서 기관장이 위원회를 어떻게 운영해야 할 것인가에 대한 고민이 커지고 있다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 특정 맥락에서 실권자의 선택을 중요시하는 전략적 선택이론을 통한 설명이 가능할 것으로 판단한 것이다. 즉, 의사결정권자에 대하여 위원회를 효과적으로 운영하도록 하는 논리를 제공하는 점에서 그 효용성을 확인하였다 할 것이다.

위원회 특성 변수는 Child(1972)가 제시한 전략적 선택이론의 네 가지 측면, 조직 규모, 기술, 조직구조, 인적자원의 측면에서 정부위원회 운영 변수를 추출하였다. 조직 규모는 위원 정수, 기술은 앞서 도출한 정부위원회 유형, 조직 구조는 위원장의 신분, 인적자원은 조직화된 이해관계자의 참여 여부로 측정하였다. 분석결과 정부위원회의 특성 변수

중 기술적 요인인 위원회 유형 변수가 민주형 위원회의 경우 상징형 위원회에 비하여 계획성도가 더 높은 것으로 나타났으며, 평가성도에서도 민주형 위원회가 상징형 위원회와 전문지식형 위원회에 비하여 더 높은 것으로 나타났으며, 종합성도 역시 민주형 위원회가 상징형 위원회와 전문지식형 위원회에 비하여 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과 정부위원회는 정책을 대상으로 하는 경우 정부위원 이외의 민간위원의 참여를 강화하는 방안이 필요하다는 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 다만, 이외에 기존의 전략적 선택이론에서 제안하고 있는 조직 구조적 변수들의 설명력은 그다지 높지 않은 것으로 판단되어 세부 변수 구성에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

주요어 : 정부위원회, 전략적 선택이론, 증가유도, 축소억제, 정책 성과
학 번 : 2012-31219

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경	1
제 2 절 연구문제	9
제 3 절 연구의 범위 및 데이터	10
제 4 절 논문의 구성	12
제 2 장 이론적 논의	13
제 1 절 정부위원회제도에 관한 이론적 논의	13
1. 정부위원회의 개념	13
2. 위원회제도의 장·단점에 관한 연구	13
3. 정부위원회제도 도입 배경 : 관료제 한계에 대한 대안조직 구조	17
4. 정부위원회 운영 및 성과에 관한 연구	18
제 2 절 정부성과에 관한 이론적 논의	23
1. 성과 및 성과측정의 의미	23
2. 공공조직의 성과측정에 관한 연구	25
3. 정책성과와 조직성과의 관계에 관한 연구	32
제 3 절 정부성과 영향요인에 관한 이론적 논의	33
1. 전략적 선택이론	33
2. 자원의존이론	38
제 3 장 정부위원회 운영에 대한 탐색적 연구	40
제 1 절 한국의 정부위원회제도	42
1. 법적 근거 및 근거규정의 변천	42
2. 정부위원회 유형 : 행정위원회와 자문위원회	48
3. 정권별 정부위원회 설치 및 관리 내용과 개혁방안	52

제 2 절 정부위원회 증가현상의 원인 분석.....	65
1. 정부위원회 증가 경향	65
2. 정부위원회 증가 원인에 대한 분석.....	67
3. 정부위원회 증가 원인 분석 결과	84
제 3 절 정부위원회 설치 목적 분석 및 유형구분	90
1. 정부위원회 유형구분에 대한 이론적 검토.....	91
2. 실정법상 유형구분 : 행정위원회와 자문위원회.....	98
3. 정부위원회 유형구분 : 설치 목적 기준.....	102
제 4 절 정부위원회 구성과 운영 분석	115
1. 위원 구성.....	115
2. 위원회 운영	125
제 5 절 정부위원회 관련 변수 도출 : 탐색적 연구 결과에 대한 전략적 선택이론 적용.....	133
1. 전략적 선택으로서 정부위원회의 의의.....	133
2. 전략적 선택이론 적용으로 정부위원회 변수 도출.....	137
제 4 장 정부위원회 운영의 정책성과에 대한 영향력 분석.....	140
제 1 절 정부위원회 역할 강화와 정책성과 간 관계에 대한 논의.....	140
1. 뉴거버넌스(New Governance)이론과 정부위원회의 역할 강화.....	140
2. 민주·법치행정과 정부위원회의 역할 강화.....	141
3. 정부위원회 운영과 재정사업자율평가 결과 활용	149
4. 전략적 선택이론과 재정사업자율평가를 반영한 설명변수 도출.....	157
제 2 절 가설수립	163
1. 조직규모	164
2. 운영 기술 : 위원회 유형.....	165
3. 조직 구조 : 위원장 신분.....	166
3. 조직 구조 및 인적자원 : 조직화된 이해관계자	169
제 3 절 연구 설계.....	173
1. 데이터.....	173
2. 분석 방법.....	174

3. 변수의 조작적 정의	174
제 4 절 분 석	183
1. 기초통계량 분석	183
2. 회귀분석 결과	185
3. 토 론	189
제 5 장 결 론	191
제 1 절 연구의 발견 및 학문적 기여	191
1. 연구의 발견	191
2. 연구의 기여	192
제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구 과제	195
1. 연구의 한계	195
2. 향후 연구 과제	197
참고문헌	224
Abstract	237

표 목차

표 1 위원회제도에 대한 언론, 학계, 정부기관의 비판적 태도	4
표 2 정부위원회 논란 사례	6
표 3 데이터의 출처	11
표 4 정부위원회 의사결정의 무책임 사례	15
표 5 위원회의 장·단점	16
표 6 논의 과정 파행 사례	21

표 7	정부위원회 운영성과에 관한 선행연구 정리.....	22
표 8	민간·공공조직의 객관적·주관적 성과측정 비교.....	28
표 9	전략적 성과관리 모형에서 이해관계자별 성과지표 비교.....	31
표 10	정부조직법상의 위원회제도 변천 내용.....	46
표 11	행정기관의조직과정원에관한통칙 상 자문기관 설치.....	48
표 12	정부위원회 개편 내용(1960년 대-1970년 대).....	54
표 13	연도별 위원회 정비현황.....	55
표 14	김영삼 정부의 정부위원회 정비 내용(계획).....	56
표 15	김대중 정부의 정부위원회 정비 내용(계획).....	58
표 16	정부조직관리지침 상 정부위원회 관리 방안(노무현 정부).....	60
표 17	정부조직관리지침 상 정부위원회 관리방안(이명박 정부).....	61
표 18	정부조직관리지침 상 정부위원회 관리방안(박근혜 정부).....	63
표 19	각 연도별 운영되는 행정위원회의 설치 정권 비교.....	69
표 20	각 연도별 운영되는 자문위원회의 설치 정권 비교.....	69
표 21	헌법상 자문기구.....	72
표 22	대통령 소속 위원회의 위원장 현황(2014년).....	77
표 23	국무총리 소관 정부위원회 중 위원장 직급 비교(2014년).....	79
표 24	소관(대통령, 국무총리, 부처) 변경 위원회 예시.....	79
표 25	총리 주관 위원회와 부처 주관 위원회 비교(2014년).....	80
표 26	정부위원회의 항구성 비교.....	83
표 27	정부위원회 조직 변동 양상.....	89
표 28	위원회 증가 원인 정리.....	90
표 29	Freidson의 국가변화와 프로페셔널리즘 관계.....	92
표 30	민간부문 참여반영성의 3*2 유형론.....	93
표 31	분야 및 역할 중심 유형구분.....	95
표 32	국가기능론을 적용한 행정위원회 유형 구분.....	97
표 33	법령 상 행정위원회와 자문위원회 비교(2014년).....	99

표 34 행정위원회와 자문위원회 실증 비교(2014 년)	101
표 35 부처별 행정위원회형 자문위원회(2014 년)	102
표 36 정부위원회 성격에 따른 구분	104
표 37 정부위원회 업무 분류표.....	106
표 38 정부위원회 업무간 상관분석	106
표 39 업무 성격별 위원회 수 비교(2014 년, 중복 코딩).....	107
표 40 위원회 설치 목적 및 위원 구성비에 따른 유형분류	112
표 41 소관별 민간위원 배제 정부위원회(2014 년).....	122
표 42 정부위원회 위촉위원별 문제상황의 예	123
표 43 위원장의 비율 분포 비교(2014 년)	127
표 44 회의, 회의록 공개 위원회(2014 년, 개별 법령 기준).....	132
표 45 정부위원회 근거법규 제출권자 비교(단위: 건).....	136
표 46 정부위원회의 법률 위반 내용	147
표 47 미수립 법정 계획의 내용(2014 년)	148
표 48 중앙행정기관 성과평가 제도(2015 년).....	149
표 49 재정사업자율평가제도의 내용	151
표 50 재정사업자율평가점수의 구성	151
표 51 재정사업자율평가 상 위원회 구분.....	154
표 52 위원회 구분 후 성과(재정사업자율평가점수) 비교	156
표 53 정부위원회의 주요 특성별 재정사업자율평가점수 비교....	159
표 54 데이터 수집	174
표 55 변수의 측정	183
표 56 기초통계량	184
표 57 회귀분석 결과.....	188
표 58 가설검정 결과.....	189

그림 목차

그림 1 투입, 절차, 산출, 결과에 따른 성과측정(Brown, 1996) ..	29
그림 2 전략적 선택이론	36
그림 3 한국의 정부위원회제도 일반법	42
그림 4 일제강점기 조선총독부 직속기관 중 위원회 형태 조직	45
그림 5 시기별 정부위원회 변화	66
그림 6 역대 대통령 재임기간 지지율	70
그림 7 정부위원회 근거법령 비교	73
그림 8 소속기관 기준 정부위원회 변화 추이	75
그림 9 소속기관별 정부위원회 변화 추이	78
그림 10 중앙행정기관인 위원회 소속 정부위원회	82
그림 11 정부기구 추이(단위: 개)	86
그림 12 공무원 수 변화(단위: 천명)	86
그림 13 통합예산 변화(단위: 조원)	86
그림 14 정부위원회 설치목적에 따른 구분 기준	112
그림 15 정부위원회 여성위원의 비율	118
그림 16 위촉위원 해촉 사유(2014 년)	129
그림 17 위원 자격 제한 규정 있는 위원회 수(2014 년)	130
그림 18 직무상독립과 신분보장 규정 있는 위원회 수(2014 년)	131
그림 19 조직이론에서 전략적 선택의 역할	135
그림 20 정부위원회 운영에 전략적 선택이론 적용	139
그림 21 정부위원회의 정책과정 참여 예시	144
그림 22 전략적 선택이론에 의한 위원회 관련 설명변수 도출	162
그림 23 분석틀	175

부 록

부록 1 위원회제도에 대한 언론, 학계, 정부기관 태도(세부).....	201
부록 2 신설 정부위원회 성격 비교	204
부록 3 자문위원회의 재정사업(2014 년)과의 연관성 예시	211
부록 4 정부위원회의 법정 중장기계획 심의 내용(2014 년)	214
부록 5 위원회 설치 목적 및 위원 구성비에 따른 유형분류.....	221

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

정부는 정책 결정에 대한 정당성을 부여하거나 사회적 합의나 참여 거버넌스를 실현하는 장치로써 위원회를 적극 활용하고 있다(Jeong & Oh, 2010). 정부위원회는 대등한 입장에 있는 복수의 합의에 의하여 의사결정이 이루어지는 조직형태를 의미한다(조석준·임도빈, 2010). 우리나라에서는 실무적으로 사회 문제 해소를 위한 정책 방향이나 근거를 마련하거나, 전문가, 이익집단, 그리고 관료 등의 합의를 통해 정책의 정당성을 확보하기 위한 목적에서 주로 설치하고 있다. 전자의 경우 다원화된 사회에서 복잡해지는 사회문제에 대한 해결 방안을 전 정부적 차원에서 논의 하고자 위원회를 설치하는 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다. 즉, 공무원의 전문성을 보완하고(이명재, 1996) 부처이기주의에서 자유로운 민간 전문인력의(김준석·고경훈, 2009) 아이디어를 행정에 활용함으로써 질 높은 행정서비스를 제공하려는 것이다¹. 예를 들어 노무현 정부에서 대통령 직속으로 설치한 저출산고령화사회위원회의 경우 고용 및 소득불안정성과 같은 노동경제 문제와 일-가정 양립과 같은 사회경제 문제에 의하여 유발된 저출산 문제의 원인을 파악하고, 각종 연금 및 복지 재원에 대한 영향력을 분석해야 했다. 이를 위하여 10 여개 이상의 부처가 협업해야 하는 상황(김근세, 김대건·이명석, 2013)에서 노무현 정부는 범정부

¹ 서울신문. 2000.11.7. 정부위원회 정비 어디까지 왔나. 김병섭 교수 인터뷰.

적 총력 대응체제로서 위원회 형태 조직을 설치하였다(박보영, 2006). 따라서 부처이기주의의 극복 및 정부 자원의 전사적 활용 목적에서 정부위원회를 설치하였다고 볼 수 있는 것이다. 한편, 참여를 통한 정책 정당성 확보의 예로는 에너지위원회의 의결 내용을 들 수 있을 것이다. 에너지위원회는 2015년 6월에 중장기적인 원전산업 발전을 위하여 고리원전 1호기의 영구정지를 산업통상자원부에 권고하였다². 고리원전 1호기는 1978년 운전을 시작하여 2007년 6월에 설계수명이 만료하였다. 그 후 10년 간 계속운전을 허가 받았으나, 재허가 기간이 만료하는 2017년 6월 이후 계속운전을 재허가 할 것인지에 대한 찬반 대립이 격화되었다. 이에 대하여 에너지위원회는 계속운전으로 인한 경제적 이익이 불확실하고, 고리 1호기 운영중단이 전력수급에 미치는 영향이 크지 않다고 판단하였다. 그리고 2011년 일본 후쿠시마 원전 사고를 목격하면서 국민의 안전에 대한 우려가 높아진 반면, 원전비리로 인한 원전산업에 대한 신뢰가 하락하였음을 이유로 고리 원전 1호기의 영구 운영정지를 결정하였다³. 즉, 에너지위원회는 원자력 발전에 관한 전문 지식에 기반하여 결정하되, 시민단체의 활동, 주민과 정당의 폐쇄 지지 여론과 같은 정책 환경의 변화를 고려하여 정책 권고한 것이다. 이러한 에너지위원회의 활동은 정책에 대한 사회적 지지 확보, 갈등해소를 위한 적절한 대안 제안자 역할을 하는 사례라 할 것이다.

우리나라보다 좀 더 일찍 위원회제도의 중요성을 인식하고 이미 1970년 대부터 위원회 활동 내용 공개를 의무화하는 등 관련 제도를 지

² 산업통상자원부 보도자료. 2015.6.12. 제 12 차 에너지위원회 개최, 고리 1 호기 정책방향 논의

³ 오마이뉴스. 2015.6.12. 정민규, 37년 만에 원전폐로 “잘 가라 고리 1 호기”

속적으로 개선해 온 나라는 미국이다. 위원회는 행정부의위원회 조직은 행정부의 다섯번째 팔(fifth arm of the government)이 되어(Markham, 1974) 교통·주거·교육 및 환경 등 다양한 정책분야 등 다양한 정책 분야에 관여하고 있다(Mitchell, 1997). 약 천 여 개의 자문위원회에서 약 6만 여명의 자문위원이 대통령과 행정부에 자문하고 있다(Ginsberg, 2009). 특히 민감한 정부 규제 영역에서 자문위원회가 중요한 역할을 하고 있는데, 예를 들어 연방정부의 식이기준자문위원회(Dietary Guidelines Advisory Committee, DGAC)는 보건부(U.S. Department of Health and Human Services, DHHS)와 농림부(U.S. Department of Agriculture, USDA)에 대하여 식이 가이드라인 변경을 지지하는 과학적 증거에 기반한 보고서를 제출하여(DGAC, 2015), 기존의 콜레스테롤 섭취 억제 정책을 변경하도록 제안하였다. 이러한 위원회의 의결은 정책에 관한 전문지식을 행정관료에게 제공하는 전형적인 사례이며, 그 결과 정책 내용이 변화할 수 있는 사례로 볼 수 있을 것이다.

그런데 우리나라에서 정부위원회의 설치 및 운영에 대해서는 부정적 인식이 지배적이라고 볼 수 있다. 언론이나 국회, 학계, 그리고 정부 내부에서조차 정부위원회에 대하여 부정적으로 인식하고 있는 경우를 쉽게 발견할 수 있다(표 1 참조). 언론매체는 위원회제도의 무용성을 주장하는 경우가 많다. 위원회 남설을 비판하는 용어인 “위원회 공화국”, 위원회의 무용론을 주장하기 위한 용어인 “식물위원회”와 “유명무실한 위원회” 등의 조어(祖語)를 사용하여 위원회 증가와 부적절한 관리에 대하여 비판적 태도를 보여준다. 학계 역시 정부위원회에 실질적인 결정권이 없고, 명망가들의 사교모임 정도로 그 역할을 과소 평가하는 경향을 발견할 수 있다(Zegart, 2004; 김병섭·김철, 2002; 김철, 2003b). 그리고 감

사원과 위원회 업무 총괄 부처 역시 개별 부처 소관 위원회의 불필요한 증가와 방만 운영을 문제로 인식하고 일괄적인 통·폐합 조치를 취하는 한편, 일몰제나 위촉위원 자격 기준 강화방안⁴ 등의 제도적 장치를 모색하여 왔다. 국정감사장에서는 해당 상임위원회에서 종종 ‘위원회의 불필요한 증가와 방만 운영’의 문제를 지적하여 왔다.

표 1 위원회제도에 대한 언론, 학계, 정부기관의 비판적 태도

구분	내용	세부내용
언론	설치(남설)	위원회공화국/위원회 남설, 중복 설치, 정비 지연
		위원회 폐지 비판
	운영	회의 미개최/식물위원회 비판
		방만운영(위원회 규모 확대, 일부 국정과제위원회 예산 과다 책정)
		투명성 강화
	위원 구성	시민단체 추천 위원 비율
		여성 위원 비율
		위원 책임성/자격요건 강화
	위원회 역할 정립	부처와 위원회 간 권한·책임 미구분
		위원회 역할 실질화
		법, 제도적 권한 한계
학계	위원	위원 구성의 낮은 형평성, 대표성
	위원회	위원회 운영의 낮은 투명성, 정부안에 우호적인 의사결정
정부기관	감사원	위인설관, 규모확장에 치중, 형식적 운영, 부령·훈령에 의해 설치
	2003.3.12)	실·국장 위주 구성, 위원회 운영 관리강화 방안, 사무조직 감축운영 및 별도정원 합리적 조정, 위원회 정비방안 강구
	감사원 (2008.4.29)	<ul style="list-style-type: none"> · 설치 목적과 기능이 비슷하고 운영이 부실한 185 개 위원회 통·폐합 등 정비 방안 마련 요구 · 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 민주화운동관련자 명예회복·보상심의위원회 등 9 개 위원회의 설치 목적과 기능이 유사하거나 연관성이 있고, 행정력 낭비와 민원 발생 가능성 높음

⁴ 노무현 정부에서는 고위공직자인사검증에관한법률안(정무직, 3 급이상 등) 공무원 후보자, 후보자의 배우자, 직계 존·비속에 대한 인사검증안)을 대통령이 임명·위촉하는 정부위원회 위원 후보자에게 적용 할 것인지 논의하였다. 그러나 위원회 참여 저하 우려로 정부위원회 위원 후보는 적용 대상에서 제외하였다.

	국회예산정책처(2008)	<ul style="list-style-type: none"> · 유사기능 수행으로 비용 중복 초래 · 위원회와 청와대 계선 조직 간 역할 분담, 예산 중복 · 수년간 회의 실적이 없는 위원회 · 서면심사만 하는 위원회 · 당연직·위촉직 공무원들로만 구성 · 제로베이스에서 위원회 운영 현황을 파악할 필요 있음
--	---------------	---

(주) 세부 내용은 부록 1에서 참조

그동안 정부가 정부위원회 정비를 위해 다양한 노력을 해왔음에도 불구하고 위원회는 확대되어 왔으며, 회의 등의 임무 수행 활동이 부실하였던 것이다. 일괄적 감축조치에도 불구하고 총량의 증가 양상이 반복 관찰되고 있다면, 우리는 그 현상 비판에 그칠 것이 아니라 그 이유에 관심을 가져볼 필요가 있다. 표 1에서 알 수 있듯이 언론매체 등이 현상 그 자체는 충분한 정도로 비판해 왔음에도 불구하고, 지금까지 문제라고 여기는 증가 현상은 더욱 악화되어 왔다고 볼 수 있기 때문에 단순히 현재 상황을 비판하는데 그칠 것이 아니라, 처방 제시를 위한 논의가 필요하다. 이를 위하여 개별 부처가 정부위원회를 어떤 동기에서 설치·유지하는지에 대하여 살펴봄으로써 위원회 관리에 대한 시사점과 처방적 대안을 도출해 볼 수 있을 것이다. 위원회의 설치·유지에 대한 개별 부처의 동기는 자발적-비자발적 측면 모두 검토하여야 할 것이다.

위원회를 조직하고 운영하는 권한이 정부(기관장)에 있기 때문에, 전략적 선택이론을 적용해보면 정부(기관장)는 정책에 우호적인 지지세력을 구축하거나 관료제의 폐쇄성과 권위주의의 부작용을 완화하기 위하여 위원회를 설치하게 된다(이명재, 1996). 그리고 자원의존론에 비추어 보면 정부위원회는 정부 자원의 확장을 의미하는 것으로도 볼 수 있게 된다. 즉, 위원들이 가진 정보와 지식 등을 활용하고 합의를 도출함으로써 정책에 대한 지지 세력을 확대하고, 정책과정의 정당성이 높아지는 효과

가 나타날 수 있는 것이다. 그리고 뉴거버넌스론에 의하면 정책과정의 민주성과 대표성을 강화하기 위하여 위원회 등을 통한 참여를 강화해야 할 필요가 있을 것이다.

그런데, 정부위원회의 운영은 정책과정(정책 목표 설정이나 집행 및 평가 등)과 밀접한 관련이 있기 때문에, 정부위원회를 남설 하거나 비효율적으로 운영하게 되는 경우에는 정부의 역량을 저하시킬 수도 있다. 위원회 수가 많아지면 그 자체로 위원회 운영을 위한 예산과 인력의 낭비가 발생할 수 있을 뿐만 아니라⁵, 위원회가 실질적으로 제 기능을 발휘하지 못하여(권해수, 2005) 효율적이고 책임 있는 국정관리를 저해하고 의사결정을 지연시킬 것이라는 우려도 있는 것이다(조석준·임도빈 2010, 393-396). 예를 들어 위원들 간 이해갈등이 극심해지자 위원회를 탈퇴하여 의사결정이 지연되고, 관련 행정절차가 지연되는 부작용이 발생하였던 다음 표 2의 경우를 생각해 볼 수 있다.

표 2 정부위원회 논란 사례

정권	시기	위원회명	양태	갈등의 원인	실질적인 영향
노무현	2005.7	노사정위원회, 노동위원회, 최저임금위원회	한국노총과 민주노총 전면 탈퇴	김대환 장관 퇴진 요구, 보건의료노조에 대한 중앙노동위의 직권중재 결정에 반발	최저임금 결정, 부당해고 구제신청 등 심판업무와 노사간 분쟁조정 업무 차질
박근혜	2015.9	노사정위원회	한국노총 탈퇴	9·15 노사정대타협 파탄(비정규직 사용기간 연장, 파견 허용업종 확대)	정부위원회 무용론

그리고 위원회의 역할이 중요해지는 상황에서 위원회 조직이 거부점

⁵ 한국일보. 2001.2.3. '정부위원회 난립-몇 개나 이름값 하나'.

(veto point)으로 작동하는 경우에(이종수 외 2002, 93) 정부 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 요인이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 전략적 선택이론과 자원의존론 등에 비추어 보면 정부위원회의 설치 및 운영은 정부의 업무 수행에 대하여 실질적인 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 위원회 운영이 부·처·청의 운영 성과와 어떤 관계에 있는지에 대한 실증 분석은 이루어지지 못하였다.

기존에 위원회를 대상으로 이루어진 주요 학술 연구의 내용을 구체적으로 살펴보면, 몇 가지 연구 경향을 발견할 수 있다. 특정 정책사례에 대한 분석 과정에서 이익이나 갈등 조정 기제로써 해당 위원회의 운영이나 기능에 대한 분석(강문구, 1998; 최대용, 2005; 최정민·우지숙, 2011; 최희경, 2004; 하민철, 2007; 현대원, 2009)이나, 특정 위원회의 설치, 운영현황(연혁, 법적 근거, 조직구성 등) 혹은 개선방안에 대한 분석(Santos & Chess, 2003; 김귀영, 2009; 김병섭, 2007; 김원중, 2007; 박석희·정진우, 2004; 장욱, 2011; 최응렬, 2002) 중심으로 이루어졌으며, 정부위원회의 전체 구조와 제도에 대한 개괄적인 연구는 제한적으로만 이루어지고 있다(김병섭·김철, 2002; 김철, 2003b; 이명재, 1996; 최무현·조창현, 2008). 또한 정권별 정부위원회 개혁 내용에 관한 연구(권해수, 2005; 양승일·유홍림, 2012; 하태수, 2011, 2012)와 외국의 위원회 사례를 소개하거나 한국의 유사 위원회와 비교하는 연구(김근세·조규진, 2008; 김준석·고경훈, 2009; 정상호, 2003; 홍성욱, 1991)도 부분적으로 이루어졌다.

기존연구는 첫째, 특정 이론보다는 정부위원회의 운영 양태를 분석하고 처방을 제시하는데 연구문제가 집중되어 있다. 따라서 정부위원회에 대한 이론을 적용한 해석이나 새로운 이론의 발전이 어려웠다(김귀영, 2009). 둘째, 정부위원회의 전체 구조와 특징을 분석하는 데 대한 관심이 높지 않다. 각 부처가 위원회를 어떠한 목적으로 설치하고 있는지에

대하여 일정한 기준을 적용하여 구조적으로 분석할 필요가 있다. 정부위원회 설치 이유로 제시되고 있는 주요 주장들, 예를 들어 정책결정의 민주성을 높이기 위함, 정책에 관한 정보를 획득함으로써 정책의 전문성을 강화하기 위함, 그 외에 위원회에 정책에 대한 책임을 전가⁶하기 위함(김병섭·김철, 2002; 김철, 2003b) 등의 가설이 실제 위원회 운영 양태를 어느 정도 설명하고 있는지 판단해 보아야 할 것이다. 이 분석을 통해 정부가 위원회를 설치하는 목적이 정당한지 평가할 수 있고, 위원회가 형식적으로 운영되지 않도록 하는 방안을 위원회의 설치 목적과 담당 업무 측면에서 제시해줄 수 있게 될 것이다⁷. 마지막으로 위원회의 운영에 따라 정책성고가 달라 질 수 있는지를 살펴볼 필요가 있음에도 이에 관한 연구가 거의 이루어지지 못하고 있어 정부위원회 설치 및 운영의 정당화에 대한 근본적인 논의가 필요할 것이다.

⁶ 일반적으로 행정책임성은 반응성(answerability)을 의미하며, 공적기관이 외부에서 발생하는 다양한 기대를 관리하는 것을 말한다. 통제능력이 기관 내·외부에 어느 정도로 존재하는지에 따라 계층제적 책임성, 법적 책임성, 정치적 책임성, 전문가적 책임성으로 구분할 수 있다. 계층제적 책임성은(internal and high)은 상-하급자 간 적법한 관계, 표준운영절차나 규칙에 대한 높은 수준의 감독이나 대리시스템을 의미한다. 법적 책임성은(external and high) 공적기관과 법적, 계약 책임을 부과하는 외부 감독자와 관계를 의미한다. 전문가적 책임성(internal and low)은 주어진 작업을 잘 수행할 수 있도록 전문적 기술(지식)을 가진 고용원이 통제권을 보유하게 된다. 정치적 책임성은 행정가들에게 부과되는 민주적 압력 중 일반국민, 선출직, 고객, 이익집단, 미래세대에 대한 대응성을 의미한다. 정치적 책임성은 행정 부패를 촉진할 수도 있지만 개방적이고 대표적인 정부의 역할을 한다(Romzek & Dubnick, 1987).

⁷ 현재 위원회 관리를 위한 대표적인 기준은 '부처별로 최근 2 년 내 회의가 없었던 위원회 일괄 폐지'와 같은 획일성을 특성으로 한다. 그러나 기본계획 수립이 주요 업무에 해당하는 위원회의 경우 5 년 기준으로 회의 건수가 불균등하게 분포할 수 있음을 인정해 주어야 할 것이다.

제 2 절 연구문제

본 연구는 위원회제도의 효능감을 높이기 위한 위원회 운영방안은 무엇인가를 규명하려는 목적에서 탐구하였다. 위원회에 대한 양적 관리방안이 점점 효과적이지 않게 되었으며, 향후 더욱 어려워 질 것으로 보인다⁸. 그럼에도 불구하고 위원회제도는 다중의 지혜를 모아 더 나은 대안을 찾아 갈 수 있는 조직운영 방안 중에서 가장 효과적이라는 믿음이 있다. 따라서 위원회제도는 어찌할 바를 모르고 놔두어서는 안되는 것이며, 오히려 기관장이 효과적으로 위원회를 설치, 운영하도록 하는 방안을 연구해야 하는 것이다. 전략적 선택이론에 의하면 위원회 조직을 설치·운영하는 것은 기관장 선택이라고 볼 수 있다. 그래서 정책 목표를 달성하고자 하는 정부(혹은 기관장)는 정책과정의 절차적 정당성과 밀접한 관련이 있는 위원회의 중요성을 인식하고 정책 목표 달성에 부합하는 방향으로 위원회를 설치·운영 할 것이다.

그러나 기관장이 위원회 설치 및 운영에 관심을 가져야 하는 이유는 위원회가 좋은 제도이기 때문만은 아니고, 법치행정 혹은 의회주의가 강화되고 있기 때문이다. 제도적으로 정부 업무 수행 과정에서 위원회 활동이 필수적인 절차가 되는 경우에⁹, 정책 성과에 영향을 미치는 요인이

⁸ 우리나라 정부는 1966~68 년 정부위원회 정리 방안을 실행한 이후 정부위원회의 수를 집권적으로 관리하여 왔다. 특히 각 정권 초기에 정부위원회를 대규모로 정리하여 위원회의 수는 일시적으로 감소하였다가 정권말이 되면 정권초 혹은 그 이상으로 증가하는 양상이 반복되었다(그림 5 참조).

⁹ 다만 위원회의 의결 절차가 필수화 되었다는 것이 위원회 의결 내용을 정부가 그대로 수용한다는 것을 의미는 아니다. 예를 들어 차년도 양곡 수매가를 결정할 때는 양곡유통위원회의 의결을 거쳐야 하지만, 양곡유통위원회의 의결 내용과 정부의 실수매가 결정액이 달라질 수 있었다(서울신문. 2002.12.2. 양곡

될 수 있을 것이다. 예를 들어 위원회가 심의 혹은 의결하는 법정계획이 제대로 수립되지 않으면 정부는 관련 사업의 계획과 집행 및 평가에 어려움을 겪을 가능성이 커질 것이다. 조직법정주의에 의하여 정부위원회 설치 및 업무 범위를 법률로 규정되고, 법정계획이 증가함에 따라 관련 위원회 운영이나 폐지에 대한 행정부의 자율성은 축소될 수 있다¹⁰. 법률에 근거한 정부위원회가 증가하면서 부처의 입장에서 위원회 문제는 절차적 흠결에 해당하게 되었다. 따라서 정부위원회는 민주성의 문제일 뿐 아니라 합법성의 문제로 변화하고 있는 것을 알 수 있다.

우리는 이러한 상황을 주의 깊게 관찰하고 설명하고자 하였다. 정부가 위원회 조직을 관리하려고 하지만 그 목표를 달성하지 못하는 이유를 확대 유도 요인과 축소 제약 요인 두 가지 측면에서 분석하였다. 그리고 위원회 운영과 정책성과가 어떻게 연계될 수 있는지에 관하여 역시 법치 행정의 측면에서 설명하고, 정책성과에 대한 영향요인으로서 위원회의 특성을 구분하고자 하였다. 위원의 특성은 전략적 선택이론의 네 가지 측면을 적용하여 규모, 정부위원회 설치 목적에 따른 유형 구분, 위원과 위원장 구성 및 신분, 위원 구성 등의 측면을 고려하였다.

제 3 절 연구의 범위 및 데이터

본 연구의 분석 대상이 되는 정부위원회는 행정기관소속위원회의설

유통위, 내년 추곡수매가 복수안 건의 “무책임한 양다리 걸치기” 비난).

¹⁰ 서울신문 2003.3.11. ‘유명무실위원회 통폐합, 행정력·예산 낭비 막는다.’ 위원회 관련 법령을 개정해야 하기 때문에 위원회를 통·폐합 하는 일이 쉽지 않다.

치·운영에관한법률(이하 ‘행정기관위원회법’)의 적용을 받는 정부위원회이다. 부와 처, 청이 설치하고 근거법규가 시행령 이상인 위원회가 분석 대상이다. 따라서 국회의 위원회(상설·비상설)와 정부 내 중앙행정기관인 위원회, 그리고 지방정부가 설치한 위원회는 본 연구의 분석 대상이 아니다. 그리고 비정부기구와 민간조직이 설치한 자문위원회 역시 본 연구의 분석대상이 아니다.

본 연구에서 정책 성과는 프로그램(사업) 수준으로 측정되는 재정사업자율평가의 결과이다. 재정사업은 예산이나 기금이 투입되는 사업으로, 2005년부터 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율평가하고 기획재정부 등의 확인을 받아 성과수준을 확정하고 있다. 본 연구에서는 각 부처의 재정사업에 대하여 3년 주기 평가가 이루어진다는 점을 감안하여 2009-2014년도 데이터를 분석하였다.

그 외, 설명 변수 등에 관하여 이용한 데이터는 각종 자료원에서 다양한 기간에 걸쳐 수집하였다. 먼저, 위원회 설치 및 업무 내용을 분석하기 위하여 개별 정부위원회 설치근거규정을 이용하였으며, 위원회의 구체적 활동 현황에 관한 데이터는 소속위원회 설치 및 활동 현황 자료를 이용하였다. 마지막으로 정책 성과에 대해서는 재정사업 자율평가 자료를 이용하였으며, 수집 기간과 정보의 목록은 표 3에서 제시 하였다.

표 3 데이터의 출처

자료명	수집기간	수집 내용
소속위원회 설치 및 활동 현황	2013-2014	위원회 설치일, 위원 구성(현원), 회의개최건수, 예산액
개별 정부위원회 설치 근거 규정	2007-2014	법규 제정일, 정원, 위원의 법정임기, 위원장 지위, 담당 업무, 수당지급여부 등
재정사업자율평가	2009-2014	재정사업 평가점수

제 4 절 논문의 구성

본 연구는 다섯 부분으로 구성된다. 제 2 장에서는 이론적 논의를 정리하였다. 정부위원회에 대한 이론적 논의와 성과 및 성과측정에 관한 논의를 정리하였고, 위원회의 유용성을 설명하기 위하여 전략적 선택이론과 자원의존론의 내용을 검토하였다. 제 3 장에서는 정부위원회의 역할과 규모가 점차 확대되는 원인이 무엇인지에 대한 분석과 위원회 설치목적과 위원회 운영의 공정성을 제고하기 위해 기존에 논란이 되었던 내용을 정리하고, 그 이유를 법치행정 및 의회주의를 적용하여 설명하였다. 제 4 장에서는 정부위원회의 특성(설치 목적 및 운영 방안)이 정책 성과에 미치는 영향에 대하여 전략적 선택이론의 관점에서 논의 하였다. 마지막으로 제 5 장에서는 본 연구에서의 발견을 제시하고 추가 연구를 위한 제언을 하였다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 정부위원회제도에 관한 이론적 논의

1. 정부위원회의 개념

위원회는 대등한 입장에 있는 복수의 합의에 의하여 의사결정이 이루어지는 조직형태를 의미한다(조석준·임도빈, 2010). 실정법 상 정부위원회는 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제기관이다(행정기관위원회법 제 2 조 제 1 항). 현행 제도상 위원회, 심의회, 협의회 등으로 규정되어 있으며(동법 제 2 조 제 1 항), 실무적으로는 태스크포스, 협의회, 자문회의, 회의체, 워크샵, 팀 등 다양한 명칭으로 불린다(Balla & Wright, 2001; Hibbard, Kilgore, & Ellefson, 2015; Mitchell, 1997; 조석준·임도빈, 2010). 조직 명칭은 기능과 목적을 공식적으로 표명함으로써 그 조직의 활동을 인식시키는 일차적 기제(김귀영, 2009)임에도, 위원회 형태의 조직에 대해서는 일관성 있는 용어가 사용되고 있지는 못한 측면이 있다.

2. 위원회제도의 장·단점에 관한 연구

가. 위원회제도의 장점

첫째, 위원들 간 토론을 통한 통합적 판단이 이루어지는 과정에서 창의성이 발휘될 것으로 기대할 수 있다(이명재, 1996). 즉, 토의 과정에

서 어느 한 사람이 아이디어를 내면 다른 사람이 더 좋은 아이디어를 내게 되어 토론의 내용이 좋아질 것이라는 기대이다.

둘째, 위원회는 부서 간 또는 하위조직 단위 간 갈등을 감소시키고 이견을 조정하는데 효과적일 수 있다(이명재, 1996). 그 이유는 위원회가 정보 혹은 아이디어를 교환하고, 의사소통 촉진에 더 유리한 조직 형태일 수 있기 때문이다. 예를 들어 부처이기주의를 감소시킬 수 있을 것이라는 기대가 있다. 즉, 상호협력이 필요한 경우 위원회 형태를 통해 논의 과정을 공유하고 그 결과 협력이 더 용이해질 수 있다는 기대이다.

셋째, 위원회는 정책과정에 참여하는 관계자들의 집행 의지 혹은 정책에 대한 지지를 높일 수 있다(이명재, 1996). 정책 관계자가 위원회에서 토의와 결정에 직접 참여함으로써 해당 정책에 대한 이해가 높아지기 때문에, 그러한 정책을 결정 하게 된 상황을 수용할 가능성이 더 높아지기 때문이다.

넷째, 위원으로 참여하는 사람에게 논리력 강화 훈련의 기회를 제공할 수 있다(이명재, 1996). 즉, 자기 주장을 다른 사람의 비판으로부터 방어하는 과정에서 논리력이 향상될 수 있다. 따라서 정부위원회 참여 인사는 국가인재 DB 에 등록되고, 향후 공공조직에서 직무를 부여 받을 가능성이 높아지게 된다. 예를 들어 노무현 정부의 사회정책수석으로 내정된 이원덕 한국노동연구원장은 노사관계 전문가이면서, 21 세기 위원회, 노사정위원회, 정책기획위원회 등 각종 정부위원회에서 활동¹¹하여, 정책 경험이 풍부한 것으로 인정받았다.

¹¹ 매일경제. 2004.5.16. 이원덕 사회정책수석.

나. 위원회제도의 단점

위원회는 개방성과 민주성 측면에서 장점이 있는 조직 구조이나, 문제점도 있다. 첫째, 의사결정과정의 느리다(이명재, 1996). 위원회제도는 합의를 위한 토론과 논의과정을 거치기 때문에 의사결정 시간이 길어질 수밖에 없다. 따라서 의사결정 과정이 비효율적으로 이루어질 수 있다.

두 번째는 책임성의 분산 문제이다(이명재, 1996). 위원회는 합의를 통해 결정하기 때문에 의견대립이 극심한 경우에는 아예 결정을 내리지 못하거나, 결정에 대하여 최종 책임을 지는 사람이 없게 된다. 즉, 그 결정으로 인하여 피해자들이 발생함에도 불구하고, 정책의 결과에 대한 책임을 묻기가 어려워 진다. 위원회에서 무책임한 의사결정이 이루어지는 사례(표 4 참조)를 검토해 보면 책임성 분산의 내용과 그 결과에 대한 이해를 쉽게 할 수 있다.

표 4 정부위원회 의사결정의 무책임 사례

일시	위원회	위원장	내용	무책임 이유
2002.11.30	양곡유통위원회	민간 (교수)	추곡수매가에 대한 복수 건의안 제출 (1 안) 2%인하 (2 안) 3%인상	소비자와 농민단체 안 절충 못함
2014~2016	최저임금위원회	민간 (교수)	2017년도 최저임금 결정 수준에 대한 불만족	사용자위원과 근로자위원은 수정 의견을 내지 않음. 2014-2015년 은 사용자위원이, 2016년은 근로 자위원이 퇴장하여 비합의

세 번째 문제는 위원의 대표성이 낮은 경우에 위원회의 결정이 공평한 결정이라고 보기 어렵다는 점이다. 특히 행정기관이 위원회를 정책결정의 책임회피나 상징적인 수단으로 이용하고자 하는 경우 우호적인 인사를 위원으로 위촉함으로써 위원 구성의 형평성과 대표성이 확보되지

못하는 경우가 있다. 이러한 경우에 위원회 결정의 정당성이 저하될 수 있을 것이다.

마지막으로 위원회가 정책 의제를 통제하는 문지기(gate keeper) 역할을 하게 되는 경우에 중요한 사회문제가 정책 의제화 되지 못할 가능성이 높아진다는 점이다. 위원회가 게이트 키퍼 역할을 하여 적절하게 안건을 선별함으로써 행정의 효율을 높일 수도 있으나(김귀영, 2009), 한편으로는 사회문제의 정책 의제화를 가로막는 역할을 할 수도 있을 것이다. 관료 조직 보다 위상이 높은 위원회인 경우, 옥상옥 구조를 형성함으로써 행정의 효율성을 더 저하시킬 수 있다는 점 역시 문제점으로 지적된다¹². 위원회의 역할이 증가하면 옥상옥이 될 수 있는 데다 각 부처의 할 일이 줄어들게 된다는 문제점 있을 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 다음 표 5와 같다.

표 5 위원회의 장·단점

	장점	단점
토론 및 합의	창의성 발휘	의사결정 지연
	더 좋은 아이디어 도출	비효율적 운영
토론 및 정보공유	효과적인 정보 교환	책임 분산에 따른 합의 지연
	의사소통 촉진	극심한 이익갈등 시 결정 지연
	상호이해 증진	정책 결과에 대한 책임성 확보 미흡
정책과정 참여	정책에 대한 이해와 지지	위원의 낮은 대표성이 낮으면 정책의 공정성 저하, Gate keeper
토론 및 인재개발	논리력 강화	낮은 전문성
	국가의 인재 발굴	

¹² 서울신문, 2002.6.4. '공룡화' 정부위원회 정밀진단/ (상)위원회 난립 '작은 정부'..

3. 정부위원회제도 도입 배경 : 관료제 한계에 대한 대안조직 구조

위원회 형태의 조직은 기업이나 비정부조직에서도 광범위하게 설치하고 있으나(D. S. Brown, 1972), 정부위원회제도는 계층제적 관료제의 한계가 심화되었던(D. S. Brown, 1955; 이명재, 1996) 현대행정국가에서 급속히 발전하였다(이중·전주상·김철, 2003). 계층제적 조직 구조가 발달함에 따라 결정권이 점차 독임제 관리자에게 집중되어 권위적이고 폐쇄적으로 의사결정이 이루어지게 되었다. 이러한 현상에 대한 반작용으로 정책과정의 민주성을 제고하라는 요구가 증가하였고, 참여거버넌스 기제가 중요해졌으며(Jeong & Oh, 2010), 관료 구성의 대표성에 대한 요구 또한 커지게 되었다. 관료는 비록 정책 결정 단계에서 정치엘리트와 동등한 수준의 권위는 갖지 못할 수 있으나, 집행권을 가진다는 측면에서 관료제 내부에서의 대표성 또한 강조되었던 것이다(전경옥, 2003). 즉, 위원회 조직은 시민의 다양한 요구를 정부내부로 수용하여 참여 상징성을 높이고 공공사업의 정당성에 대한 신뢰를 확보 할 수 있는 조직 유형으로 평가되었던 것이다(김병섭·김철 2002, 김근세·박현신 2007).

다음으로 정책 문제가 복잡해지면서 위원회 형태 조직의 효용성이 더 높아졌다는 점이다. 임승빈 명지대 행정학과 교수¹³ 는 미세먼지 대책의 예를 들어 정책 문제가 복잡해짐에 따라 위원회 설치를 시대적 흐름으로 보았다. 정책 문제가 복잡해지는 반면 관료제 내부의 전문성 정도에 대해서는 의심이 있었다. 한국 사회에서 다원주의화에 따른 정책 문제의 복잡성으로 문제해결을 위한 정책정보를 정부관료제 내에서 모두 확보할 수 없고 뉴거버넌스에서 요구되는 정부는 사회의 방향잡기를 위

¹³ 서울신문. 2017.5.30. 文정부 20일 만에 9개 신설 추진... '위원회 공화국' 부활..

해 보다 많은 정확한 정책 정보를 필요로 한다(김근세·조규진, 2008). 즉, 정책과 행정의 질을 제고하기 위해서 이익집단이나 시민, 전문가 등과의 협치 기제가 강조되었고, 그 결과 위원회 형태의 기구가 확대되었다고 볼 수 있다(Mitchell, 1997). 최송화 (1972)에 의하면 행정기능 증대 경향에 대응하여 국민을 직접 참여 시킴으로써 전문적 지식의 도입, 공정 확보, 이해 조정, 각종행정 통합조정 등을 기하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 행정의 통제 측면에서도 국민의 직접 참여를 주장하는 것이다.

마지막으로 관료제 정치에 대한 견제수단으로 정부위원회를 도입하기도 하였다. Preston and t Hart (1999)에 의하면 미국의 트루먼 대통령은 한국전쟁의 종결과 38 선 설정을 두고 NSC 를 통해서만 정책안들을 추천하도록 제한하였다. NSC 내부에는 대통령과 매우 가까운 관계에 있는 자문가로 소규모 내부 집단을 형성하도록 하였는데, 내부 집단을 통해 정책과정을 통제하도록 하였고 의사결정권을 집중화 하였다. 외교 정책 전문가들이 부족하였고, 전문가 정책 자문에 의존하였기 때문에 트루먼은 신뢰하는 자문가와 스태프에게 정책 형성권을 위임하는 경향이 있었다. 이러한 트루먼의 전문가 자문시스템은 실제로 국방부가 제안했던 전쟁 종결 전략과 38 선 수립 전략과 경쟁하였으며, 논쟁을 통해 관료정치적 충돌을 노출함으로써 결합된 제안서를 제출하도록 한 것이다.

4. 정부위원회 운영 및 성과에 관한 연구

앞에서 살펴본 바와 같이 정부위원회에 대한 연구는 관료제 조직의 한계를 극복하기 위한 위원회 조직 구조상의 특성이나 장·단점 등에 관한 기술적 분석 위주로 이루어져 왔다. 이외에 특정위원회의 역할이나

운영 상황을 평가한 후 처방하는 연구 중심으로 이루어져 왔으며, 위원회 자체의 운영 성과측정 및 그 영향요인 분석은 아주 제한적으로 이루어져 왔다. 먼저, 정부위원회의 역할이나 운영에 관한 연구를 살펴보면, 이익이나 갈등 조정 기구로써 특정 위원회에 대하여 분석(강문구, 1998; 최대용, 2005; 최정민·우지숙, 2011; 최희경, 2004; 하민철, 2007; 현대원, 2009)하거나, 위원회의 설치 및 운영현황(연혁, 법적 근거, 조직구성 등)을 분석한 후 개선방안을 처방하였다(Santos & Chess, 2003; 김귀영, 2009; 김병섭, 2007; 김원중, 2007; 박석희·정진우, 2004; 장욱, 2011; 최응렬, 2002). 또한 정권별 정부위원회 개혁 내용에 관한 연구(권해수, 2005; 양승일·유홍림, 2012; 하태수, 2011, 2012)와 외국의 위원회 사례를 소개하거나 한국의 유사 위원회와 비교하는 연구(김근세·조규진, 2008; 김준석·고경훈, 2009; 정상호, 2003; 홍성욱, 1991)도 일부 이루어졌다. 예를 들어 김근세·조규진 (2008)은 특정 정치 상황에 따라 대통령자문위원회의 수, 위원 수, 예산, 회의규모 등이 달라질 수 있음을 보여 주었다.

두번째는 정부위원회의 운영성과에 대한 연구와, 정부위원회 운영을 통해 정부조직이나 정책에 영향을 줄 수 있는지에 대한 실증분석은 매우 제한적으로 이루어져 왔다. 이에 관한 기존 연구에서는 위원회 성과를 무엇으로 볼 것인지와 그 영향요인이 무엇인지에 대한 논의가 핵심 주제였다. 위원회 운영성과는 회의 개최 건수, 안건 처리 건수, 효능감 측면에서 측정하여 왔다. 먼저 회의 개최 건수를 성과로 측정하는 위원회 대상 연구의 주된 목적은 위원회 운영이 효과적으로 이루어지고 있는지에 관한 실증 증거를 발견하는 데 있을 것이다. Karty (2002)는 위원이 속한 이익집단이나 위원을 지명한 기관의 특성과 비개방 회의 건수 간 관계를 분석하였다. 이 연구는 포획이론의 타당성을 설명하기 위한 목적에서 수행되었기 때문에 결정과정의 비공개성과 관련되는 비개방 회의 건수를

종속변수로 측정할 수 있었다¹⁴. 위원회에서 회의가 개최되지 않는다는 것은 해당 부처의 무관심이나 위원의 참여율 저조 등이 그 요인이기 때문에¹⁵ 해당 위원회의 불필요성을 설명하는 하나의 증거가 될 수 있을 것이다. 그런데 이러한 방식은 위원회를 관리하고 있다는 신호 발송에는 효과적이나, 위원회가 설치 목적대로 운영하는데 얼마나 도움이 되는지는 알 수 없다. 예를 들어 우리나라에서 5년 단위 기본계획을 수립에 참여하는 정부위원회의 경우 그 기본계획이 수립되는 시기에만 집중적으로 회의가 열릴 수도 있는데 이에 대한 고려가 없는 것이 이러한 기준의 한계라 할 것이다.

다음으로 회의에서 처리된 안건 수를 기준으로 위원회의 운영 성과를 측정한 경우가 있는데(예 Moffitt 2010), 이러한 방안은 단순히 회의를 개최하였는지에 관한 정보보다 위원회의 역할 수행에 관한 더 많은 정보를 제공할 수 있을 것이다. 예를 들어 몇 건을 통과시켰는지에 관한 정보와 심의 기간에 관한 정보를 통해 심의의 적절성에 관한 판단 근거를 제공해 줄 수 있으며, 어떤 결정을 하였는지에 관한 정보가 제공된다면 결정의 타당성에 관해서도 추정해 볼 수 있을 것이다. 다만 Moffitt (2010)은 안건의 내용이 아니라 처리 건수만을 기준으로 하였다는 점에서 회의 개최 건수를 기준으로 하는 경우와 동일한 한계가 있을 수 있다. 그리고 정부위원회에서의 논의 과정은 매우 어려울 수 있기 때문에 안건 통과건수를 위원회 성과평가의 절대적 기준으로 하기 어렵다¹⁶. 예를 들

¹⁴ 이와 관련하여 정부위원회 업무의 총괄부처인 행정자치부(2014년 기준) 역시 위원회 회의 개최 건수를 주요지표로 관리하고 있다. 자문위원회 관리 규정에 의하면 일 년에 네 건 이상 개최한 경우 파란색으로, 2~3 회 개최한 경우 노란색으로, 2 회 미만 개최한 경우는 빨강색으로 표시하고 있다.

¹⁵ 한겨레. 1998.10.23. '정부위원회 유명무실'.

¹⁶ 노동개혁위원회는 합의사항, 의견접근사항, 미합의사항, 미토의 사항으로 나

어 우리나라에서 노사관계 관련 위원회의 경우 특히 위원회 탈퇴 등으로 파행되는 경우가 많았으며, 한 건을 통과시키기 위하여 많은 노력과 인내가 필요하였다는 점을 고려해야 할 것이다(표 6 참조).

표 6 논의 과정 파행 사례

시기	위원회	내용
2005	노사정위원회 노동위원회 최저임금위원회	김대환 장관 퇴진 요구, 보건의료노조에 대한 중앙노동위의 직권중재 결정에 반발
2015	노사정위원회	9·15 노사정대타협 파탄(비정규직 사용기간 연장, 파견 허용업종 확대)

한편, 효능감 측면에서 정부위원회 운영 성과를 측정한 경우가 있는데, 예를 들어 자문위원의 인적 특성 및 인적 구성의 적절성에 대한 최무현·조창현 (2008)의 연구에서는 자문위원회 정책 결정의 효과성을 조직성으로 측정하였다. 그리고 Karty (2005)는 자문위원에 대한 설문조사를 통해 성공, 목표성취, 토론, 일치성, 실천 정도에 관한 주관적 인식지표를 측정하고, 이것들을 종합하여 인식효과성 지표를 제시하였다. 설문문항을 통해 자문위원 스스로 위원회 운영 성과를 평가하게 하고 그것을 측정하였다는 점에서 위원의 위원회 운영에 대한 만족도를 보여주는 지표라고 볼 수 있다. 이상 선행연구의 내용을 다음 표 7에서 정리하였다.

누고 그 성과를 평가하였다. 그러나 안건이 민감하기 때문에 핵심안건이 많이 남아있지만, 인내, 설득, 양보 등 반복적인 대화를 통해 일정 부분 성과를 도출하였다고 평가할 수 있다. 모든 노사문제를 일거에 완결하거나 합의 도출이 불가능한 항목은 2차 과제로 넘겨 다시 토론과 타협의 기회를 가지는 것도 의미가 있을 것이다(매일경제. 배병휴 칼럼. 1996.10.09. 노개위 공익위원의 딜레마).

표 7 정부위원회 운영성과에 관한 선행연구 정리

저자	이론	독립변수	종속변수	통제변수	분석	데이터	결과
최무현 조창현 (2008)	대표성	위원특성(전문성 · 대표성 · 유형) 인적구성 적절성	결정 효과성	-	구조방 정식 OLS	중앙 51 개 부 처 · 위원회 혁 신기획관실 공 무원 620 명 설문(응답 54.7%)	인적구 성적절 성(+) 전문성 (+)
Karty (2002)	포획이론	이익집단(S&T/ non S&T/정책/ 보조금/규제협상) 권한원천(의회승 인/대통령/독자 적)	비개방 회의건 수	-	(고정 효과) 이항 OLS	Committee Management Secretariat 수집 위원회 데이터 (‘97-’00, FAC 위원정보)	의회와 기관 공동 창설(-)
Karty (2005)	좋은거버 넌스 (대표성, 투명성)	위원 구성 균형성 회의개방성	통합 DV: 인식 효과성 개별 DV: 성공, 목표달성, 토론, 일치성, 실천	목표가치, 접근성, 행정지원, 투입률	OLS	GAO 의 1998 년 위원 설문/ 인터뷰	개방성 (-) 균형성 (+)
Gazley et al. (2010)	이익집단 론	위원 다양성(이익 · 인종 · 성별)	자원 이전 횟수 조직간 연계 수익다변화	예산, 조 직연령, 서비스 범 위, 공공/ 민간	OLS	전국공동체조 정연합 (NAFCM) 회 원 설문(392 명 설문(응답 174 명)	이익다 양성(+)
Moffitt (2010)	관료적명 성이론	집행/기관 불확실 성, 감독	통과 안건 수				

(주1) 결과는 통계적으로 유의미한 결과만을 반영함

이와 같이 정부위원회는 회의 개최 건수, 안건 처리 건수 혹은 목표 성취, 토론, 일치성 등을 성과지표로 이용하고 있다. 만약 위원회 운영의 자율성이 높은 조직 환경이라면 위원회 운영성과지표에 영향을 주는 위

위원회 특성 변수를 발견하는 것 그 자체를 중요한 학문적 기여로 볼 수 있을 것이다. 그러나 우리나라에서 정부위원회에 대한 제도적 규율 정도가 크다는 점을 고려하여야 한다. 예를 들어 정기회의 건수는 사전적으로 법령에 규정되어 있으며(연 1 회, 분기별 1 회 등으로 규정되어 있다) 임시회의의 경우 위원장 혹은 일정 비율 이상의 위원, 주무장관이 요청하는 경우에 개최할 수 있으나, 이 경우에도 사전적으로 규정된 업무의 내용에 따라 회의 개최 여부를 예상할 수 있다는 점에서 회의 개최 건수 그 자체로는 큰 의미를 가지지 못한다고 볼 수 있으며, 위원회 특성변수가 위원회 회의 개최 건수에 미치는 영향력 또한 낮아질 수 밖에 없을 것이다. 즉, 위원회 운영 성과 변수 그 자체가 갖는 의미는 위원회제도의 제도화 수준이 높을수록 감소할 수밖에 없는 것이다.

제 2 절 정부성과에 관한 이론적 논의

1. 성과 및 성과측정의 의미

정부를 포함한 공공조직의 성과 개념은 보다 포괄적이며(Whitford, Lee, Yun, & Jung, 2010) 다양한 측면에서 측정하고 있다(Andrews, Boyne, Moon, & Walker, 2010; S. Brignall & Modell, 2000). 중앙행정기관 성과에 대한 영향요인을 분석한 권오영 (2015)에 의하면 정부조직에서 성과개념은 효과성 이론에서 비롯되었으며, 주로 효율성이나 생산성을 성과로 간주하였다. 그러나 1990 년대 신공공관리론이 성행하면서 성과주의 중심의 정부개혁 운동이 확산되었고(Peters & Pierre, 1998), 조직

성과라는 용어를 더 많이 사용하게 되었다. 조직성과는 객관적 실체가 아니라 주관적·복합적이며, 사회적으로 구성된 실체로 보아야 한다. 즉 조직성과란 조직에 관련된 이해관계자들이 조직에 대하여 어떤 가치를 가지고 보느냐에 따라 달라질 수 있으며, 조직의 성격과 목적, 활동영역에 따라 다차원적인 개념화와 이를 정당화시키는 이론적 논의가 필요하다(Powell et al., 2012; 권오영, 2015).

공공조직에서 성과측정은 역시 비교적 오랫동안 논의되어 왔으나 (Bititci, Garengo, Dörfler, & Nudurupati, 2012), 특히 1990년대 서구에서 공공서비스의 효율성과 효과성을 높이기 위한 행정 혁신이 강조되면서 성과측정의 중요성이 더욱 커졌다(S. Brignall & Modell, 2000). 공공기관 성과측정은 서비스 전달 향상을 위한 프로그램 결과와 서비스 질에 관한 정보와, 의회의 의사결정을 향상시키기 위해 보다 객관적인 정보를 제공하는 목적도 있다. 미국에서는 연방 프로그램과 지출의 효과성과 효율성과 관련 있는 목표 달성을 위한 객관적 정보를 제공하는 것이 중요한 성과평가의 목적이다(Kravchuk & Schack, 1996).

공공 관리는 집합적목표를 달성하기 위하여 자원과 행위자들을 조화하기 위한 의식적 노력을 의미한다(O'toole & Meier, 1999). 조직성과지표가 사회적으로 구성되는 것이라 하더라도 조직은 목표에 기반한 집합체이므로(O'Toole & Meier, 2014), 항상 조직 목표를 반영하여 성과평가지표를 구성하여야 한다¹⁷. 그런데 공공기관의 의사결정과 관련된 일반적인 문제는 다양한 고려 요인, 불명확한 미션과 목표(Chun & Rainey, 2005a),

¹⁷ 조직의 목표 달성도는 설정 목표를 어느 정도 달성하였는가 여부로 효과성(effectiveness)과 동일한 개념으로 볼 수 있다. 예를 들어 미국연방정부의 집행기관과 독립기관을 대상으로 관리혁신과 조직성과 간 관계를 분석한 S.-Y. Lee and Whitford (2012)는 성과책임보고서(Performance and Accountability report)를 이용하여 성과 지표 중 달성 이상의 비율을 조직목표달성도로 측정하였다.

복수의 상충적인 조직적·프로그램·시스템 목표, 모니터링과 평가정보 필요 간 상충성, 산출(output)과 결과(outcome)의 불완전한 구분, 고객 만족 측정 등에 어려움이 있다(Kravchuk & Schack, 1996). 따라서, 성과(performance)와 측정(measure)에 대하여 강력한 이론적 합리성과 지지가 필요하다 할 것이다¹⁸(Richard et al., 2009).

2. 공공조직의 성과측정에 관한 연구

공공조직과 민간조직의 속성이 서로 다르다는 점은 일반적으로 인정되고 있다. 이윤 추구 기업의 경우 주로 생산성(productivity)에 관심을 가지고 있으며, 재무성과 중심으로 조직성과를 측정(Judge & Zeithaml, 1992; Tihanyi, Johnson, Hoskisson, & Hitt, 2003) 한다. 기업이 투입을 생산으로 어떻게 전환 시키는가를 측정하는 방식은 다양하며, 동일 산업 내에서도 생산성 측정방식은 달라질 수 있다. 기업의 생산성에 영향을 미치는 주요 변수로는 기술, 수요, 시장구조가 있으며, 규모, 생산시장에서의 경쟁자간 상호작용, 기술 확산 등이 구체적인 변수의 내용이다. 한

¹⁸ Richard, Devinney, Yip, and Johnson (2009)에 의하면 연구자는 성과와 성과측정에 관한 강력한 이론적 합리성을 확보해야 하며(예를 들어 맥락을 고려한 이론 수립), 삼각 측정(triangulation)이나 시계열 데이터 등의 방법으로 성과를 측정해야 한다. 또한 핵심 이해관계자에게 가중치를 주어야 하며, 환경, 전략, 관리 방법의 이질성을 고려하여야 한다. 예를 들어 큰 조직은 작은 조직과 달리 재무적, 비재무적 성과측정 방식을 모두 이용하면서 재무적 측정을 더 선호한다. 하지만 조직성과를 독립, 종속, 통제변수로 사용한 213 개 논문의 메타분석 결과에 따르면 많은 연구에서 이론적 측면이나 방법론적 엄격성, 성과측정법 선택 이유를 자세히 설명 하지 못하는 것으로 나타났다.

편, 노동경제학에서는 인적 자본을 생산성 차이를 설명하는 주요 변수로 설명하였다. 따라서 인센티브와 인적 자원이 생산성에 미치는 영향에 대하여 분석하며, 관리 기술과 실행, 조직 형성, 공동 직업자들 간의 사회적 연계 등이 미치는 영향에 대해서도 분석하고 있다(Syverson, 2011).

반면 공공조직은 조직 목표가 복잡하고 불분명하기도 하며(Chun & Rainey, 2005a, 2005b), 공공성의 제약을 받고 있기 때문에(Andrews, Boyne, & Walker, 2011), 민간조직과 동일한 측정지표를 적용하기 어렵다는 점이 인정되고 있다. 특히 정부의 생산활동은 그 자체가 목적이라기 보다 가격으로 측정하기 어려운 서비스를 제공하고, 수혜자가 느끼는 만족감으로 측정해야 하는 경우가 많다(Williams, 2003). 성과지표는 평가자 등의 관점에 따라 주관적 지표와 객관적 지표를 복합적으로 구성할 수 있으며, 투입, 절차, 산출, 결과 등의 정책단계 중에서 평가 대상을 선택할 수도 있다. 즉, 연구자는 목적에 따라 단일 척도를 이용하거나 복수의 척도를 결합하여 단일 지표를 형성하기도 한다(Dess & Robinson, 1984; Richard et al., 2009)¹⁹. 조직성과 개념은 이해관계자(stakeholders), 이질적인 산출물 시장(heterogeneous product market), 그리고 시간에

¹⁹ 성과 평가 시 비교 가능한 평가 기준 설정이 중요하다. Globerson (1985)에 의하면 1)성과 기준은 기업 목표에서 선택되어야 하고, 2)동일 산업 내에 비교 가능 조직이 있어야 하며, 3)개별 성과 목표가 명확해야 한다. 즉, 데이터 수집과 성과 계산법이 명확하게 정의되어야 하고, 객관적 지표가 주관적 지표보다 우선하고, 객관적 지표 중에서는 비율 지표가 우선해야 한다. 성과 지표는 이해관계인(고객, 근로자 등)과 논의, 결정하되, 피평가 기업이 통제 가능해야 한다. Maskell (1989)은 성과평가시스템 설계 원칙으로 1)측정은 기업 제조 전략과 직접 연결되고, 2)비재무적 측정이 포함되어야 하며, 3)부서(department 혹은 site)와 4)환경변화에 따라 달라져야 하고, 5)단순, 용이해야 하며, 6)피드백이 빨라야 하고, 7)모니터링에 그치지 않고 지속적인 성장을 촉진할 수 있어야 한다.

따라 다양한 측면을 나타내기 때문이다(Bititci et al., 2012; Richard et al., 2009). 이하에서는 성과의 구성요소(주관적, 객관적 지표)의 측면과 정책 단계의 측면, 그리고 이해관계자의 측면에서 성과측정이 어떻게 달라질 수 있는지에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 성과의 구성 요소에 관한 연구 : 주관적 지표와 객관적 지표

성과의 주관적 측정은 조직성과를 사회적 구성개념(socially constructed concept)으로 보고, 조직구성원이나 이해관계자 등에 대하여 조직성과와 관련이 있는 것으로 여겨지는 문항(서비스 만족도, 대기 시간 등)으로 구성된 설문을 통해 성과를 측정한다(G. A. Boyne, 2006; Neshkova & Guo, 2011, 35-39). 반면, 공공조직에서 객관적 성과측정은 민간기업과 달리 재무성과나 시장성과에 초점을 맞추는 것은 아니고²⁰, 공공서비스 수준이나 조직목표 달성도를 측정하는 것 두 가지로 나뉘어 지고 있다. 예를 들어 조직성과를 공공서비스 산출물(outputs), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 책임성(responsiveness), 그리고 민주성(democratic outcomes) 측면에서 측정하는 것(Andrews et al., 2011;

²⁰ Richard et al. (2009)에 의하면 기업의 조직성과는 재무성과(수익, 자산수익, 투자수익 등), 시장성과(판매, 시장점유율), 주주 이익(수익, 부가가치)과 같은 내부 운영 측면을 반영한다. 반면 조직 효과성은 조직 내부 운영 성과와 주주, 관리자, 소비자 등 이해관계자에 대한 가치 창출을 포함하는 것으로 기업의 사회적 책임도 평가 대상이 된다. 따라서 이해관계자, 자원, 환경, 전략 선택 이질성(heterogeneity)과 시간 등을 기준으로 조직성과를 포괄적으로 측정해야 한다. 예를 들어 누구를 핵심(focal) 이해관계자를 상정하는지에 따라 성과 지표가 달라질 수 있기 때문에 성과측정은 정치적 사안으로 변화할 수 있다. 객관적 측정 지표는 회계적 지표와 금융시장 지표로 나눌 수 있고, 주관적 측정 지표는 핵심 정보원에 대한 설문으로 측정한다(G. A. Boyne, 2006 15).

G. Boyne, 2002)이 있다. 민간기업과 정부의 대표적인 성과측정 지표의 내용(객관적, 주관적 기준)에 대해서는 다음 표 8에서 정리하였다.

정부조직성과에 대한 인과관계나 성과측정 시 일반적으로 자료 부재 또는 불충분성을 이유로 객관적인 성과측정이 어렵기 때문에 선호 정도 등에 대한 설문을 통해 주관적 성과를 측정하는 경우가 많다. 그러나 주관적 성과측정의 경우 설명변수와 성과변수를 동일한 데이터로 확보하는 경우 동일자료원에 의한 편의(common source bias)가 발생할 수 있다는 문제가 있으며, 타당성과 신뢰성이 떨어지는 문제가 있을 수 있다(Meier & O'Toole, 2012). 이를 해소하기 위하여 샘플 수를 늘리거나, 성과 값을 독립변수와 다른 데이터에서 가져오는 방법이 있다.

표 8 민간·공공조직의 객관적·주관적 성과측정 비교

민간조직			공공조직		
구분		측정	구분		측정
주관		핵심정보원(key informant) 설문조사,			
객관	회계	현금흐름, 세전영업수익(EBIT, EBITDA), 점유율, 자산수익률(ROA), 이윤, 자기자본이익률(ROE), 투자수익률(ROI), 순자산이익률(RONA), 매출증가 등	공공서비스	산출물(outputs)	서비스 질, 단위비용
				효율성(efficiency)	효율성, 직원만족도
				효과성(effectiveness)	효과성
	금융	주당순익(EPS), 총주주수익율(TSP)		책임성(responsiveness)	소비자만족도
	혼합	균형성과표(BSC), 주당현금흐름, 현금·경제·시장 부가가치, NPV, 토빈 q, Z-score 등		민주성(democratic outcomes)	형평성, 서비스 수준 향상
				조직목표달성	목표달성도

출처: Richard et al. (2009) 에서 수정

나. 생산(정책)단계별 성과측정에 관한 연구 : 투입-절차-결과 통제

전통적으로 정부조직에 대한 통제는 투입통제(예: 품목별 예산)에 초

점이 있었으며, 절차적으로 합법성의 원칙을 준수하였는지 여부를 점검하였다. 그런데 1980년대 경기 침체와 국제 경쟁 증가에 직면하여 유럽 각국은 예산을 삭감하고 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 증가시키는 행정혁신을 추진하였다. 행정혁신의 영향으로, 공공영역에서도 결과 기반(result-based) 관리 전략이 자주 논의되면서 산출(output) 혹은 결과(outcome) 측정을 강조하게 되었다(Peters & Pierre, 1998; Van Thiel & Leeuw, 2002). 이와 같이 산출물 중심의 조직성과 전략이 중요하게 여겨진 것은 신공공관리론의 영향으로 인하여 기존의 투입 중심에서 결과 중심 관리로 패러다임이 변화(Peters & Pierre, 1998)하는 현상과 일치하는 것이다. 그런데 산출물 중심의 조직성과 측정에 대한 한가지 문제는 정책과정에 대한 성과 측정이 가능할 것인가 여부이다.

민간기업에서는 단계별 평가 지표를 비교적 용이하게 발견해 내고 있다. T. E. Brown (1996)은 제조업의 사업 프로세스 중심의 성과 평가 프레임워크를 제시하여(그림 1), 각 생산 단계별로 성과 측정이 달라질 수 있다는 점을 보여주었다. 정책과정별 접근을 취한다면 정책의 수립-집행-평가 단계 각각에 대한 평가가 가능해질 수 있고, 정책의 성공요인과 실패요인을 동시에 발견하는데 유용할 것이다.

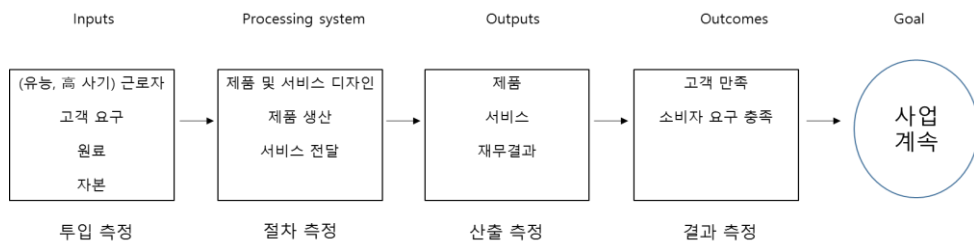


그림 1 투입, 절차, 산출, 결과에 따른 성과측정 (Brown, 1996)

마찬가지로 공공영역에서도 정책 단계별 성과측정에 대한 의구심이 있다. 체제이론에 의하면 정책과정은 투입-집행-산출의 단계로 이루어지는데, 이중 외부에서 관찰을 통해 정보를 획득할 수 있는 것은 투입과 산출 단계에 그치고 집행과정은 외부에서 관찰하기 어려운 블랙박스로 불리고 있기 때문에, 이 부분에 대하여 성과를 측정하는 것이 과연 가능한가에 대한 의문이 있는 것이다(Sabatier 1991, Ludwig et al 2011). 그런데 우리는 이미 앞에서 행정의 민주성이나 책임성 등과 같은 행정 가치 역시 성과측정의 대상이 될 수 있다는 연구자들의 주장을 살펴보았는데, 행정의 민주성이나 적법성은 산출물 뿐만 아니라 정책의 전 과정을 고려했을 때 판단할 수 있을 것이다. 예를 들어 의사결정 과정이 투명하게 이루어졌는지, 공청회와 같은 의견수렴 절차는 지켜졌는지 등에 관한 평가는 당연히 이뤄질 수 있으며, 정책과정을 어떻게 관찰할 수 있을 것인가에 대한 고민이 남아있을 뿐이다.

다. 이해관계자를 고려한 성과측정에 관한 연구

조직성과는 이해관계자들이 어떤 가치를 중심으로 판단하는가에 따라 달라질 수 있으며, 조직의 성격과 목적, 활동영역에 따라 조직성과에 대한 다차원적인 개념화와 이를 정당화 하는 이론적 논의들이 가능하다(권오영, 2015). 좋은 성과측정, 즉 타당성이 높은 성과측정은 이해관계자에 따라 달라질 수 있다(D. Pitts, 2009). 기업 성과측정 모델은 모든 구성원들(고객, 공급자, 근로자, 지역사회)을 이롭게 하고, 그들의 기여와 기대를 이해하고 측정할 수 있어야 한다(Atkinson, Waterhouse, & Wells, 1997). 한편, D. Pitts (2009)는 평가 타당성을 높이기 위하여 핵심 이해관계자(주주, 소비자, 근로자 등) 들 간 관계를 밝히는 것이 중요하다고 보았다. 예를 들어 투자자의 압력이 강한 상황이라면 재무결과와 자원이용

을 성과로 통합하여 측정할 수 있고, 전문 서비스 제공자에 의한 압력이 높은 상황이라면 서비스의 질과 조직 혁신결과를 통합 측정할 수 있다. 집단에 의한 제도적 압력이 큰 상황이라면, 서비스의 질과 조직 혁신의 통합 측정이 중요해질 수 있다. 개인적 요인과 조직성과 간 관계를 분석할 때는 예를 들어 노동자들 소속 조직이 좋은 성과를 내고 있는가에 대한 인식적 변수를 사용하는 방식(D. Pitts, 2009)을 적용한다.

최근 전략적 계획과 성과측정 간 밀접한 연계성이 있다고 보는 연구자(T. Brignall, Fitzgerald, Johnston, & Silvestro, 1991; Kaplan & Norton, 1995)들이 재무성과의 한계를 인식하고 전략적 접근을 강조하고 있다. Atkinson et al. (1997)은 재무성과²¹ 강조를 비판하고 두 단계에 걸친 성과측정 방안을 제안하였다. 회계시스템에서 유래하는 재무성과는 조직 내부관리와 통제에 초점을 맞추어 전략적 의사결정에 부적합한 수단으로 보았다(Atkinson et al., 1997; Kloot & Martin, 2000). 따라서 이윤, 주주 이익을 달성하기 위한 2 차 과정(secondary process)에 초점을 맞추어 내외부의 상호 충돌하는 이해관계자(근로자, 공급자, 주주, 소비자, 지역사회)와 명시적·암묵적 계약을 체결하고 이를 모니터링하는 시스템을 제공하였다(표 9). 전략적 성과 관리 모형은 이윤 지향의 조직은 오직 사회적 이윤 관련 목표를 정부에 대하여 추구하게 된다는 것이다.

표 9 전략적 성과관리 모형에서 이해관계자별 성과지표 비교

구분	이해관계자	첫번째 측정	두번째 측정
외부환경적	주주	배당수익	매출 상승, 지출 상성, 생산성, 자본 비율, 유동성비율, 자산건전성배분

²¹ 재무성과는 비용측면과 과년이 있을 뿐만 아니라 이해관계자 특히 주주에게 어떻게 보이는가의 문제와 관련이 있다(Kloot & Martin, 2000)

외부환경적	소비자	소비자 만족도 서비스의 질	다른 상품 요청에 대한 소비자 설문
과정적	근로자	근로자 헌신 근로자 경쟁력/ 생산성	근로자 의견 조사, 고객서비스지표 조사, 수익 대비 임금비용율
과정적	공급자		
외부환경적	지역사회	공공 이미지	다른 외부 설문

(자료) Atkinson et al. (1997) 정리

이상의 논의를 정리하면, 공공영역에서 성과평가가 강조되면서 기업의 성과관리 기법을 민간에 적용할 수 있을 것인지에 대한 논의를 통해 공공영역의 성과지표는 민간영역의 성과지표에 비하여 좀 더 포괄적이고 가치지향적이지만, 성과를 측정하는 방법으로서 주관적, 객관적 지표를 설정할 수 있고, 정책 단계별 성과지표를 설정할 수 있다는 데에 대한 의견 합의는 일정정도 이루어져왔다고 볼 수 있으며, 최근에는 측정지표를 어떻게 구성하여 평가의 신뢰성과 타당성을 높일 수 있을 것인가에 대한 관심이 높아지고 있다고(Preston & Hart, 1999) 볼 수 있을 것이다.

3. 정책성과와 조직성과의 관계에 관한 연구

대부분의 경우 정책성과는 개별 정책이 달성 하려는 목표의 달성여부에 대하여 측정하였다. 조직성과의 경우 조직의 목표 달성 여부가 가장 중요한 판단 기준인 반면(Chun & Rainey, 2005a; Meier & O'Toole, 2002; Meier & O'Toole, 2012) 정책의 경우 그 대상의 행태를 변화시킬 수 있는가 여부(이석원, 2003; 이석원·허수정, 2012)가 가장 중요한 성과 판단 기준이라고 볼 수 있다. 따라서 정책성과의 경우 주관적 성과평가

역시 이루어 질 수 있으나(임도빈 외, 2012), 정확한 성과 데이터를 확보하기 위해서는 실험을 실시하여야 한다. 사업 참여 정책대상자와 동일한 대조군을 설정하여 사업 전후 차이를 비교함으로써 크기를 측정하게 된다. 즉, 실험이 가능한 경우에 무작위로 대조군을 선정하여 정책 개입 전후의 정확한 성과(Average Treatment Effect)를 측정하여(이석원 2007, 이석원 2001) 비교 할 수 있게 될 것이다(Konisky & Reenock, 2012).

그러나 공공기관 조직성과를 정책성과와 혼용하여 사용하고 있는 것을 경우도 발견할 수 있다. 정부가 문제를 해결하기 위한 프로그램을 수립하고 집행하는 주체로 보기 때문에(Rose & Miller, 1992) 경우에 따라 프로그램 목표의 달성여부를 조직성으로 측정하게 되는 것이다. 예를 들어 정책성과를 영향력으로 정의하고 서비스 제공(행정수준), 권력 재배분(사회적 수준), 시민 태도(개인 수준) 변화 등으로 측정하는 방식(Kweit & Kweit1981)이 이에 해당한다고 할 것이다.

제 3 절 정부성과 영향요인에 관한 이론적 논의

1. 전략적 선택이론

가. 전략적 선택이론의 내용

Child (1972)는 맥락 요인과 조직 구조 간 상관 관계를 통계적으로 설명할 수 있다는 기존의 단순한 조직이론 모형을 발전시켜, 특정 맥락에서 구체적 성과 목표를 가진 조직의 구조 형성에 있어 조직 내 주요 행위자의 역할에 주목하여 전략적 선택이론(Strategic Choice Theory)을

제안하였다. 기존의 기능주의 혹은 전략적 상황이론, 생태학적 접근, 제도적 측면과 같은 조직이론들이 환경의 영향을 강조하였다면, 전략적 선택이론에서는 환경 선택에 초점을 맞춘다. 즉, 기관(agency)과 선택, 환경의 속성, 조직과 환경 관계에 초점을 맞추게 된다(Child, 1997). 전략(Strategy)과 조직 구조 간 관계는 Alfred Chandler 에 의하여 발전하였는데(Whittington, 2008), Chandler 는 전략(Strategy)을 지배적 행위자에 의한 선택의 실행으로 조직적 변이의 주요 원천으로 보았다. Chandler 는 새로운 전략을 채택하는 경우에 조직을 효율적으로 운영하기 위해서는 최소한의 재구조화가 필요하다고 보았다(Child, 1972). 이러한 Chandler 의 의견을 수용하되 Child(1997)는 전략적 선택을 권력자(power-holder)가 전략적 행동의 각 단계에서 조직 의사를 결정하는 절차로 정의하였다.

이하에서는 Child (1972)의 논의를 바탕으로 전략적 선택이론의 세부 내용을 살펴보고자 한다. 먼저, 맥락적 요인이란 환경(Environment)과 기술(technology), 규모(size) 세 가지 측면에서 논의할 수 있다. 환경의 변동성은 오랫동안 조직의 의사 결정권자들 사이에서 불확실성에 대한 주요 요인으로 관심을 받았다. 변동의 정도는 환경 활동의 변화 수, 각 변화에서의 차이 정도, 변동 형태의 비규율성 정도 세 가지 요인의 함수이다. 기존에 이러한 환경적 요인이 조직 구조에 영향을 미친다는 것은 개방이론(open theory)에 의하여 설명되어 왔다. 다만 여기서 행위자 즉 의사결정권자들이 그들이 작동 가능한 어떤 환경요인을 채택하는가에 대한 설명은 하지 못하였다.

조직구조는 공식적 업무 배분과 업무의 통제 및 통합 기제 등의 구조화로 정의할 수 있으며, 조직 내 실권자(power-holder)의 전략적 행위(Strategic action)에 의하여 결정된다. 기존의 조직이론에서는 조직 구조와 관련하여 성과 기준이나 성취 정도가 구조적 측면에 어떤 영향을 줄

것인가와 구조적 변이가 성과 수준에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 질문이 제기되었다. 이러한 주장의 배경에는 조직의 성과가 충분하지 못할 경우 조직 운영에 필요한 충분한 자원을 제공할 수 없기 때문에 즉, 행정비용을 줄이기 위한 조직 구조의 결정이 이루어진다는 것이다. 다만 조직의 의사결정권자들은 구조 설계가 성과에 영향을 준다고 믿고 있기 때문에 성과 수준과 성취 수준이 구조적 변이에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 반면, 환경의 선택은 당연히 조직성과에 영향을 줄 수 있는데 예를 들어 시장은 기업의 성과에 큰 영향을 미칠 수 있는 것이다. 조직구조의 설계는 성과 수준에 제한적인 영향을 미칠 수 있지만, 성과는 그 자체로 조직에 여유를 준다는 점이다. 다음으로 기술은 생산을 위한 작업계획, 자원, 장비 등에 관한 의사결정에 관한 것이며, 주어진 기술적 합리성 내에서 적합한 인적 자원을 선호하여 선택하는 구조적 선택을 할 수 있게 된다. 마지막으로 규모는 조직 이론에서 긴 역사를 가지는 주요 변수이며, 규모가 클수록 관료제적 조직 구조를 형성하기 쉽다는 시사점을 얻을 수 있다. 조직 규모가 증가할수록 전문화의 이익이 커질 수 있고 전문화 될수록 개별 하위 집단 간 이질성은 증가하지만 하위 집단 내 동일성은 더 커진다. 또한 개별화되고 집중화 된 관리 스타일을 지속할 수 있을 것인가에 대한 설명이 가능해진다. 보다 분산된 체제일수록 비인간적인 통제기술을 사용할 수 있게 될 것이라는 예상이 가능하다.

나. 전략적 선택이론의 발전

Child (1972)의 전략적 선택이론은 맥락과 조직구조간 관계를 규명하고 이것이 조직의 효과성에 영향을 줄 것이라고 설명한다. 이 과정에서 조직내 주요 의사결정권자의 선택에 초점을 맞추으로써 조직의 능동성을

설명하는데 적절한 이론이라고 볼 수 있다. 전략의 구체적인 내용은 운영규모, 운영기술, 조직 구조, 인적자원으로 나뉘어지며, 운영규모는 조직의 규모가 클수록 조직이 가진 자원을 활용하여 환경 변화에 대응하기 용이해진다는 의미이다. 운영기술은 조직이 환경에 대응할 수 있는 학습 능력이나 조직이 문제를 풀어나가는 능력과 관련되어 있으며, 이것은 조직 내부에서 암묵지처럼 있거나 혹은 공식적인 형태로 존재하기도 한다. 조직 구조는 권한과 책임이 분포하는 구조를 보여주는 것으로 조직 구조를 높이거나 낮게 할 수 있으며, 권한을 집중시키거나 분산시킬 수도 있다. 인적자원은 문제를 해결해 나갈 수 있는 사람을 구인하고 그 사람에게 적절한 임무를 부과하는 것이 된다.

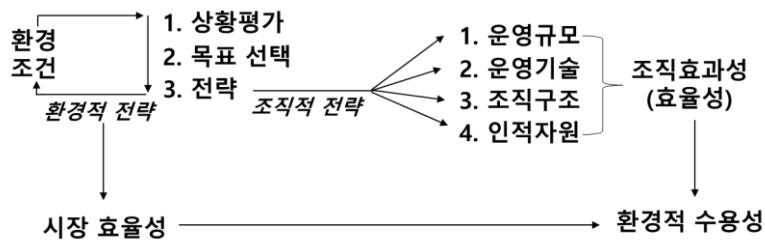


그림 2 전략적 선택이론

(자료) Child (1972) 변형

Child (1997)는 이후 종합적인 잠재적 전략적 선택이론을 설명하기 위하여 정치절차(political process)에 주목하였다. 불확실한 상황에서 비정형적인 의사결정이 이루어지기 위해서는 조직 내부의 정치적 프로세스에 제약을 받을 수밖에 없다는 점을 인정하여야 한다고 보았다. 즉, 행동, 정치적 절차, 그리고 불완전한 정보라는 세가지 측면은 상호 반응하는 요인들이라고 볼 수 있다. 정보가 조직 내부를 평가하고, 그 결과 적합한

환경이나 조건을 찾아내는 조직 학습이 일어나며 선택과 행동이 이루어지며 그 결과를 도출하게 된다.

전략적 선택이론은 다양한 방면에서 발전하여 왔다. 먼저, 전략적 선택의 속성에 대한 연구에 관심을 가진 Hrebiniak and Joyce (1985)는 선택(choice)과 결정주의(determinism)를 기준으로 네 가지 유형의 조직 적응 전형을 분류하였다. 최소한의 선택이 이루어지며 적응하거나 소멸하는 자연선택(natural selection), 높은 선택과 높은 환경적 결정주의가 이루어는, 즉, 제약하에 적응이 이루어지는 차별화(differentiation), 극대화된 선택과 계획에 의한 적응을 하게 되는 전략적 선택(strategic choice), 점증적 선택과 우연에 의한 적응을 의미하는 비차별적 선택(undifferentiated choice)으로 구분하였다. 그리고 리더십에 대한 연구로도 확장되어 왔는데 Agle et al., (2006)는 최고관리자의 전략적, 카리스마적 리더십과 조직성과 및 환경적 불확실성의 관계에 대한 실증분석을 실시하였다.

최근에는 굳이 전략적 선택이론으로 명명하지 않고 전략적 관리 혹은 전략적 선택이라는 용어는 정부조직(Andrews et al., 2006) 및 민간조직(Beckert, 1999) 관리에서 논의되고 있으며, 이중 연구의 관심은 주로 조직 구조와 조직성과 간 관계에 대한 것으로 조직 구조란 조직 내부의 업무 활동을 통합하고 통제하기 위한 행정 기제와 업무를 공식적으로 배분하는 것을 의미한다. 따라서 조직 구조가 조직성과에 미치는 영향을 분석할 때 조직을 구성하고 운영할 수 있는 권한이 누구에게 있는지가 제일 중요하다. 즉, 리더(CEO)의 선택에 따라 대응 방안이 달라지기 때문이다(Weerawardena et al., 2006). 다음으로 조직이 직면한 환경에 대하여 관리자가 어떤 전략을 선택할 것인가에 대한 연구가 다수 이루어지고 있다. 예를 들어 산업 구조의 변동성이나 시장경쟁성 대한 관리자의 인

식에 따라 조직 전략과 행태가 달라질 수 있고, 그 결과 조직 혁신이나 성과가 달라질 수 있다(Noble et al., 2002; Weerawardena et al., 2006)는 연구가 있다. 주요 의사결정권자는 조직의 생산성 향상을 위한 주요 전략을 선택할 것인지에 대하여 다양한 측면에서 선택할 수 있는데, Noble et al. (2002)은 조직 전략을 학습의 측면에서 개념구성(시장 초점의 학습, 내부 지향 학습, 합리성 집중 학습) 하였다. Hult, Ketchen, Cavusgil, and Calantone (2006)은 기업의 공급 사슬(supply chain)이 추구하는 지식의 유형을 전략적 자원으로 정의하였다. 공급 사슬이 보유한 지식의 세부 특성, 예를 들어 기억, 지식의 전문성, 접근성, 양, 활용 등과 같은 특성을 기준으로 여섯 가지 유형으로 구분하고, 이 공급 사슬의 지식 유형이 공급 사슬의 성과에 대한 영향력을 분석하였다. Baum, Locke, and Smith (2001)은 기업 수준의 경쟁적 전략으로 집중화(focus), 저비용(low cost), 차별화(differentiation) 세 가지 전략이 조직성과와 관계가 있음을 구조방정식 모형을 이용하여 구현하였다.

2. 자원의존이론

전략적 선택이론의 경우 자원의존론과 보완적으로 논의되는 경우를 찾아 볼 수 있다(Hult et al., 2006). 자원의존론(resource dependency theory)에 의하면 자원을 획득하고 보유하는 능력은 조직 생존에 필수적이다. 자원의존이론은 구성원의 경계 탐색 책임과 왜곡된 자원 배분 결정에 영향을 줄 수 있는 능력과 권한을 강조한다(Miller-Millesen, 2003). 기관장이나 관료가 적극적으로 조직 외부의 자원을 활용하겠다는 의지가 있을 때 정부위원회를 통한 조직성과 향상에 기여 할 수 있게 된다. 정부위원회는 행정 조직이 보유한 외부자원으로 정보를 제공하고 이해관계

자의 활동을 통해 외부 지지를 확보하도록 하여 정책 수행을 도울 수 있기 때문이다(Balla & Wright, 2001; Whitford et al., 2010). 즉, 조직에 잉여자원(organizational slack)과 조직 지지연합(organizational coalition)이 존재하는 경우에 조직성도가 높아질 수 있다(최종원, 2014)는 점에서 이해관계자와 전문가의 참여를 통해 정책결정의 대표성을 높이고 정책의 전문성을 높일 것으로 기대할 수 있다.

제 3 장 정부위원회 운영에 대한 탐색적 연구

제 3 장에서는 정부위원회의 역할이 증대되고 규모가 확대되어 온 상황의 원인을 탐구한 후, 위원회를 효과적으로 운영하기 위해서 고려해야 할 요인으로 위원회 설치 목적과 인력 구성 두 가지를 검토하고자 한다. 이를 통해 정부위원회 설치 및 운영과 관련된 현안 문제를 파악할 수 있고, 정책성과에 영향을 미칠 수 있는 위원회 관련 변수를 앞에서 논의한 전략적 선택이론의 네 가지 측면에서 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

먼저, 운영 규모의 문제이다. 우리나라에서는 정부위원회의 양적 증가가 문제로 인식되어 왔다. 위원회제도 관리 방안의 주요 내용이 위원회 증가 억제와 관련이 있는 것은 이러한 현상에 대한 방증이라고 볼 수 있다. 이에 따라 정부의 위원회제도 개선 내용을 통시적으로 살펴보고, 정부의 의도와 달리 위원회가 증가해 온 원인을 증가유도 측면과 축소억제 측면에서 분석해보고자 한다.

두번째는 운영기술의 문제이다. 조직이 문제를 해결하기 위한 혹은 조직을 운영하기 위한 제도적, 기술적 장치를 가지고 있는가에 대한 것으로, 기업에서 기술은 작업(the work done)이라고도 볼 수 있으며, 투입물을 산출물로 전환하는 과정에서 직면하는 예외적 상황이 적은 경우 루틴화 되어 있다 라고 볼 수 있고, 예외적 상황이 많은 경우 루틴화 되지 못하였다 라고 볼 수 있다(Perrow, 1967). 기술의 측면은 정부위원회가 문제 해결을 위해 적절한 방법으로 설치되고 있는지에 관한 것으로, 정부위원회의 설치 목적과 관련이 있다고 볼 수 있다. 즉, 정부위원회는 행정의 민주성과 전문성을 보완하기 위한 중요한 장치가 될 수 있음에도

불구하고 실제로는 책임을 회피하거나 절차적 정당성을 확보하기 위한 장치로 이용하고 있다는 비판이 있다²². 특히 정부 주도의 행정만능풍토에서는 위원회가 들러리의 역할을 하는 것으로 평가 받는다²³. 이러한 문제에 대하여 정부위원회의 설치 목적을 분석할 수 있는 분류 기준을 설정하고 각 기준에 따라 정부위원회의 운영 양태가 어떻게 달라질 수 있는지 분석해보고자 한다. 또한 현재 정부위원회의 경우 자문위원회와 행정위원회로 구분하고 있는데, 그 실효성에 대해서도 분석하고자 한다.

세번째는 조직 구조에 대한 것으로 업무와 권한과 책임이 조직 내에서 어떻게 배분되어 있는가에 대한 것이다. 정부위원회에서는 위원 구성의 비형평성 및 위원회의 불공정 운영에 대한 논란이 있으며, 특히 정부위원의 비율이 더 높거나, 명망가 중심으로 위촉하는 경우에 위원회 운영이 형식화 될 것이라는 우려가 있다²⁴. 그리고 위원회의 운영권한이 위원장에게 귀속되는 경우가 많고, 의제 배정순서 등을 위원장이 결정하는 경우에 많기 때문에 위원장의 권한 역시 중요한 문제가 되고 있다.

마지막 네번째는 인적자원의 문제로 지식과 정보가 충분히 교류할 수 있는 위원 구성이 이루어져야 한다. 이것은 위원의 적정 규모 및 위원 임기(연임 여부 포함) 등의 내용과 관계 있으며, 민간위원이 대표성 있게 구성되고 있는지, 집단간 영향력에 있어 차이가 있는지 등에 대한 논의와 연결된다.

²² 위원회 독립성과 자율성 제약 문제는 '월간조선. 2002.10. 김대중 정부의 위원회 낚발.'을 참고하라.

²³ 서울신문. 1997.8.30. 정부위원회 운용 전면 재점검을/이규억 산업연구원장...

²⁴ 비록 지방정부의 위원회지만 위원 구성과 관련한 문제를 잘 보여주고 있는 다음 기사를 참고하라. 노컷뉴스. 2013.10.25. '10주년 순천 기적관, 운영위원회 전문성 강화.'

이를 위하여 제 1 절에서는 정부위원회의 현황에 대하여 분석하고 제 2 절에서는 정부위원회 증가 원인을 분석한 후, 제 3 절에서 정부위원회 설치 목적에 따른 유형 분류를 한 후, 제 4 절에서 위원구성과 관련된 쟁점들을 논의하기로 한다. 마지막으로 제 5 절에서 전략적선택이론의 네 가지 속성과 연결하여 위원회 관련 주요 변수를 도출하고자 한다.

제 1 절 한국의 정부위원회제도

1. 법적 근거 및 근거규정의 변천

우리나라에서 정부위원회형 조직은 정부조직법에서 규정하고 있으나, 정부조직법과 통칙상의 정부위원회 규정은 지나치게 포괄적이어서 일반적이고 통일적인 분류 기준을 제시할 수 있는 근거법을 제정해야 한다는 주장이 있었다(김근세·박현신, 2007). 2008 년 행정기관위원회법을 제정하여 위원회 설치와 운영에 관한 통일성 있고 상세한 기준을 마련하였다(그림 3). 위원회 설치·운영 절차와 함께 중복 설치 제한, 효율적이고 공정한 운영, 정비 및 존속기한 설정 등의 관리 원칙을 제시하였다. 따라서 우리나라의 정부위원회는 일반법으로서 행정기관위원회법에 근거하여 설치하되, 개별법에서 보다 자세하게 규정하도록 하고 있다.

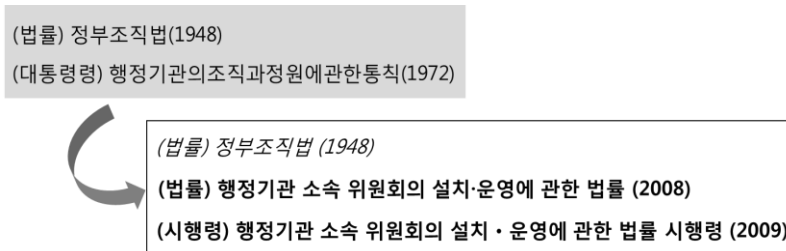


그림 3 한국의 정부위원회제도 일반법

정부위원회제도는 처음부터 현재와 같은 형태로 설계된 것은 아니고 1948 년 제정된 정부조직법에서 규정된 후 시기에 따라 그 형태를 달리 하여 존재하여 왔다. 우리나라에서는 정부가 설치하고, 계선조직이 아닌 합의제 형태의 의사결정 구조를 가지고 있는 위원회 형태의 조직은 조선 말기인 1895년 內部回牒 제3호에서 확인할 수 있다²⁵. 곤궁한 백성에 대한 구휼방법을 강구하기 위하여 위원회를 설치하기로 한 것이다²⁶. 공간적으로 우리나라에서 정부위원회형 조직을 본격적으로 활용하기 시작한 것은 일제강점기부터로 볼 수 있다. 1910년 9월 8일자 조선총독부관보의 지방위원회 위원 임면 사항에서 위원회 조직을 확인할 수 있으며²⁷, 조선총독부는 한시적, 영속적 형태의 통치조직(직속기관)을 위원회 형태의 조직으로 설치하였다. 관세소원심사위원회(1912~1943), 고등토지조사위원회(1914~1924)와 도지방토지조사위원회(1914~1918), 조선재정조사위원회(1924)²⁸ 등이 조선총독부의 직속기관으로 존재하였다. 토지조사위원

²⁵ (자료) 서울대학교 규장각연구원>원문자료검색>근대정부기록류

²⁶ 內部回牒 제 3 호(1895년 3월 7일)에서는 궁민(窮民) 구휼방안 모색을 위한 위원회 설치에 관하여 다음과 같이 적시하고 있다. "위원회를 설치하여 궁민을 구휼할 방법을 강구할 것을 各大臣 閣下의 의결에 따라 내무, 탁지 협판 및 고문관과 내무위문주현국장, 그리고 의정부 도헌 및 고문관위원에게 보냈는데, 총리대신이 궁민 구제가 시일이 급하니 당일이라도 즉시 개최하라 하여 오늘 오후 3 點에 의정부로 모이되 내무위문주현국장을 대동하고, 내일부터는 상오 11 點에 모이되 고문관을 대동하라고 했음."

²⁷ 일본은 1905년 11월 22일 통감부및이사청설치에관한칙령 240호 발효로 대한제국의 외교권을 박탈하고, 1910년 8월 29일에 한일병합에관한조약을 공포하고 대한제국을 식민지배 하였다. 조선총독부는 조보(朝報)와 유사한 조선총독부관보를 1910년 8월 29일에 발행하였다(조선총독부관보활용시스템. <http://gb.nl.go.kr/>, 2015.9.10 방문).

²⁸ 조선재정조사위원회는 재정사항을 조사하여 심의하기 위하여 설치하였다.

회는 재결 업무를 수행하였고, 문관보통징계위원회(1915)는 ‘징계를 결의’하였다는 기록을 찾을 수 있다²⁹. 이들 위원회는 ‘○○ 위원회규정’이라는 개별 근거 규정으로 설치하였다. 복수의 기간에 걸쳐 설치한 위원회 형태의 조직이 다수를 차지하는 가운데, 단년도에 걸쳐 설치한 위원회도 일부 찾아 볼 수 있다(그림 4). 지방토지조사위원회(1915)와 조선재정조사위원회(1924) 등 조사 임무를 수행하기 위한 위원회를 식민지배 초기에 설치하고, 국민정신운동원위원회(1939), 이민위원회(1939), 자원위원회(1939), 농촌진흥위원회(1939), 물가위원회(1939)등과 같이 우리나라의 인적, 물적 수탈을 목적으로 하는 위원회를 1930 년대 말에 집중하여 설치하였다는 점이다. 조선총독부 직속기관인 위원회의 설치 및 폐지에 관한 것은 그림 4 에서 세부 내용을 확인할 수 있다.

²⁹ '경성형무소(京城刑務所)의 간수장(看守長) 2 인에 대해 재감자의 탈출을 이유로 조선총독부문관보통징계위원회의 결의(決議)에 따라 1 개월간 봉급 2/100 를 감봉(減俸)한다.(형무소 판임관 감봉 사령안)

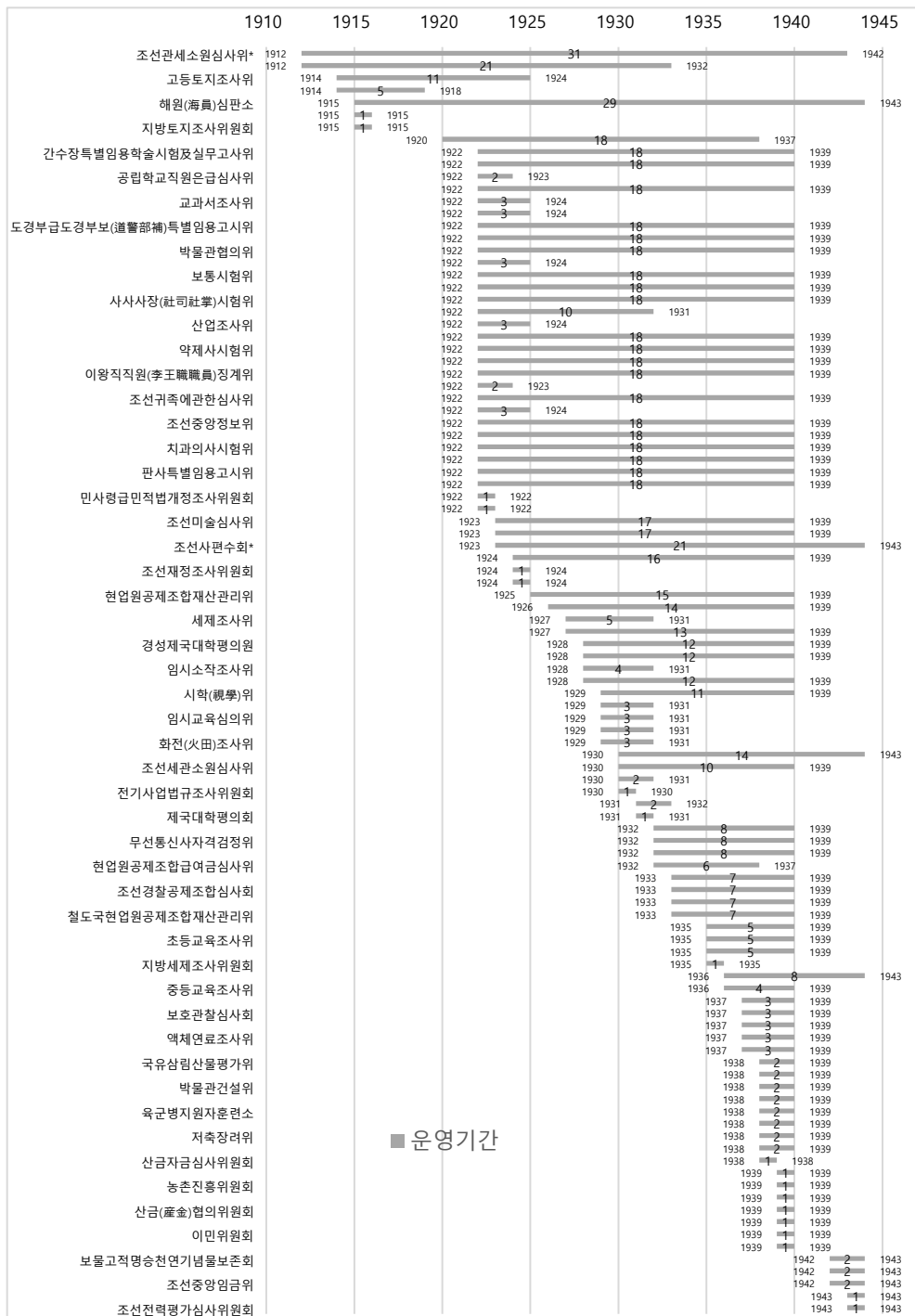


그림 4 일제강점기 조선총독부 직속기관 중 위원회 형태 조직

(자료) 국사편찬위원회, 한국사데이터베이스>직위록자료>조선총독부직위록>조선총독부직속기관

그러나 정부위원회에 관한 일반법을 규정한 것은 대한민국 정부였다. 정부위원회에 관한 일반법은 1948 년 제정된 정부조직법과 대통령령인 행정기관의조직과정원에관한통칙(이하 ‘통칙’)이었다.

1948 년 정부조직법 제 3 조에서 행정기관의 하나로 위원회를 규정하였고, 제 5 조에서 심의회, 위원회 등의 자문기관이나 조사기관을 설치할 수 있도록 하였다. 즉, 이 때부터 정부부처형 합의제 기구인 위원회와 자문기구인 위원회를 동시에 규정하였다. 행정위원회인 고시위원회와 감찰위원회를 대통령 소속으로 설치하도록 하였다. 1955 년 개정된 정부조직법에서 행정기관의 종류와 명칭 중에서 위원회를 삭제하고 고시위원회의 기능은 국무원이, 감찰위원회의 기능은 감찰원이 담당하도록 하였다. 다만, 자문기관으로써 심의회, 위원회 규정은 존속시켰다. 그 후 행정기관형 위원회는 1960 년 정부조직법에서 부활하였고 공안위원회와 부흥위원회, 감찰위원회를 설치하도록 하였다. 그러나 1963 년 개정법률에서 부속기관 설치(자문기관 등)에 관한 규정을 제외한 위원회에 관한 규정이 전부 삭제되었다(최송화, 1972). 1981 년 이래, 정부조직법에서는 부속기관인 자문기관(제 4 조)과 정부부처형 합의제행정기관(제 5 조)에 대하여 규정하였다(표 10 참조).

표 10 정부조직법상의 위원회제도 변천 내용

정부조직법	행정기관형 위원회		자문위원회
	내용	예	
제 1 호(1948.7.17)	제 3 조 행정기관의 종류와 명칭은 원·부·처·청, 위원회로 하고..	제 35 조 경제위, 제 5 장 고시위, 제 6 장 감찰위	제 5 조 심의회, 위원회 등 자문기관...
제 354 호(1955.2.7)	-	제 20 조 부흥위	
제 552 호(1960.7.1)	제 4 조 행정기관의 종류와 명칭은 원·부·처·청, 위원회로 하고...	제 13 조①공안위원회 제 21 조③부흥위 제 30 조(감찰위)	제 6 조(자문기관 등 설치)

재건최고회의령 제 14 호(1961.5.26)		제 13 조(경찰기구)①공 안위 제 30 조 감찰위	
제 687 호(1961.8.22)		제 10 조의 4 중앙경제위	
제 1506 호(1963.12.14)	-	-	제 4 조 부속 기관
제 2557 호(1973.3.3)	제 2 조②..중앙행정기관 위원회..	제 21 조 행정개혁위	제 5 조 부속 기관
제 3422 호(1981.4.8)	제 2 조②중앙행정기관 위원회.. 제 4 조의 2 합의제행정 기관	제 21 조 행정개혁위	제 4 조 부속 기관
제 3518 호(1981.12.31)	제 4 조의 2 합의제행정 기관	-	
제 5529 호(1998.2.28)	제 5 조 합의제행정기관 설치	제 17 조 기획예산위 제 18 조①여성특별위, ④중소기업특별위	
제 5982 호(1999.5.24)		제 18 조 중소기업특별위	
제 6400 호(2001.1.29)		-	
제 8852 호(2008.2.29)		-	

한 편, 대통령령인 통칙에서는 1977 년부터(대통령령 제 8517 호) 정
부조직법의 위임을 받아 자문기관에 관한 세부내용(설치 이유, 수당, 상
근위원, 등)을 규정하였고, 2004 년(대통령령 제 18427 호)에는 ‘다수기관
이 관련되어 의견조정이 필요한 업무에 대한 자문기관 설치’ 규정을 삭
제하였다(표 11 참조). 이것은 정부기관 간 이견을 자문위원회에서 조정
하는 것이 효과적이지 않은 실정을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 따라서
공무원(정무직 포함)인 위원으로만 구성된 자문위원회를 설치하기는 어
려워졌다.

표 11 행정기관의조직과정원에관한통칙 상 자문기관 설치

시행령	자문위원회											
	설치이유	비치	수당	상근	폐지·통합	설치	중복	위원				
8517 호 (1977)	-전문지식이나 경험 가 의견 반영 -多기관 이견 조정 -특히 신중한 절차	운영기 록부 회의록	민간 위원 에게 예산 내	상근 전문 위원 금지	-목적 달성·변 경·소멸	-	-	-				
10496 호 (1981)					-목적 달성 불가 -유사·중복 -실적 극히 부진							
11484 호 (1984)							총무장관 협의	-	-			
15691 호 (1998)										행자부장 관 통보	금지	20 인
18427 호 (2004)												20 인 (비상 임)
18745 호 (2005)												
19526 호 (2006)												

(주) 21406호(2009)에서는 해당 내용 없음

2. 정부위원회 유형 : 행정위원회와 자문위원회

정부위원회는 행정기관 제도유형(institutional type) 중 하나이다. 행정기관위원회법과 동법시행령, 행정기관소속위원회의설치·운영지침 등에서는 행정위원회와 자문위원회를 구분하여 관리하도록 하고 있다³⁰. 이

30 정부의 위원회 관리지침 작성은 1979 년부터이다(서원석 편 1996: 56, 김철 (2003)에서 재인용)

중 행정위원회의 경우 독임제 행정기관으로의 전환 가능성이 높은 조직이라는 측면에서 주의가 필요하다고 보고 이러한 구분법을 채택하고 있는 것으로 보인다(나채준 2013)³¹.

정부조직법과 통칙에서는 중앙행정기관과 소속기관, 하부조직, 그리고 합의제행정기관을 규정하고 있다(정부조직법 제 2 조 내지 제 4 조). 중앙행정기관(부·처·청)은 관할권이 전국에 미치는 국가의 행정사무를 담당하는 계선조직으로, 특별지방행정기관과 부속기관을 소속기관으로 설치할 수 있다. 이 중 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 사무를 관장하기 위하여 지방에 설치하는 지방병무청과 같은 조직이고(통칙 제 18 조), 부속기관은 행정기관을 지원하기 위한 시험연구기관, 교육훈련기관, 자문기관 등을 포함한다(정부조직법 제 4 조). 하부조직은 보조기관과 보좌기관으로 구성된다³². 마지막으로 합의제행정기관은 행정기관이 소관 행정사무의 일부를 독립하여 수행하거나(정부조직법 제 5 조), 규칙을 제정하는 준입법적 기능과 의의결정과 같은 준사법적 기능을 수행할 수 있다(통칙 제 21 조). 따라서 부속기관인 정부위원회는 계선 조직 및 중앙행정기관형 위원회와는 명령 통솔권, 의사결정 방식, 책임 소재에서 차이가 있다.

31 그러나 실제로 보조기관인 행정위원회가 정부 부처로 승격된 사례는 찾아보기 어려우며, 중앙행정기관형 위원회의 경우 부처로 승격된 사례를 대통령 직소 여성특별위원회가 2001 년 여성부로 승격된 경우가 있으며, 이 또한 매우 제한적으로 이뤄졌다고 볼 수 있다.

32 보조기관은 차관, 차장, 실장, 국장, 과장 등이고, 보좌기관은 장·차관을 보좌하거나, 기관장·차관·차장·실장·국장의 관할을 받아 그 기관을 보좌하는 기관으로 'oo 보' 등으로 불린다(정부조직법 제 2 조).

가. 행정위원회

행정위원회는 행정기관 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치하는 합의제 행정기관으로 사무국 등 하부조직을 설치할 수 있는 기관이다. 행정위원회는 국가 의사를 결정하고 대외적으로 표시할 권한이 있는 위원회로 법률이 정하는 바에 따라 행정기능과 함께 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능과, 재결 등과 같은 결정을 할 수 있는 준사법적 기능을 수행하도록 하는 경우도 있다. 우리나라는 행정위원회를 독립기관형, 중앙행정기관형, 소속기관형, 한시 행정위원회형으로 구분(2007 년도 정부조직관리지침)하였으나, 2016 년부터 무소속기관, 중앙행정기관³³, 소속기관 등으로 구분하고 있다³⁴. 다만 중앙행정기관 성격을 갖는 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회와 무소속기관의 성격을 갖는 국가인권위원회는 행정기관위원회법 제 3 조 제 2 항에 의하여 관리 대상에서 제외하고 있다. 따라서 본 논의에서 행정위원회는 소속기관의 성격을 갖는 행정위원회로 소청심사위원회, 무역위원회, 복권위원회, 전기위원회 등을 대상으로 한다.

³³ 중앙행정기관형 위원회는 미국의 독립규제위원회와 유사하다고 볼 수 있다. 미국에서 철도산업을 통제·감독 하기 위하여 1887 년 최초로 설립한 주간통상위원회(The Interstate Commerce Commission: ICC)가 효시이다. 다만 독립규제기관의 법적 근거는 의회의 필요·적절조항(Necessary and proper clause)에 있고, 설립 및 운영은 개별법(Fundamental Laws)에 의한다. 우리나라에서는 입법부, 행정부, 사법부에 속하지 않고 독자적으로 업무를 수행하는 국가인권위원회(2001), 진실화해를위한과거사정리위원회(2005~2010) 등을 그 예로 볼 수 있다. 한편 중앙행정기관형 행정위원회는 행정부에 속해 집행업무를 관장하는 방송위원회(1981-2008), 방송통신위원회(2008), 청소년위원회(2005) 등이 있으며, 계획 수립, 정책 개발, 점검 등을 관장하도록 하는 것이다. 이러한 위원회는 중앙행정기관으로 이 글에서 논의하는 정부위원회에는 해당하지 않는다.

³⁴ 정부조직관리정보시스템. <https://org.mogaha.go.kr/org/> 2015.8.30 방문

나. 자문위원회

자문위원회는 행정위원회 이외에 행정기관의 자문에 응하여 의견을 제공하거나, 심의·조정·협의 하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 위원회로 그 의사결정은 위원회가 소속된 행정청이 집행한다. 이러한 자문위원회는 기능에 따라 의결·조정·심의·순수 자문위원회로 구분할 수 있다(2007 년도 정부조직관리지침). 단순(순수)자문위원회는 행정기관이 위원회에 자유롭게 의견을 물을 수 있고 심의를 거치지 않는다고 해서 절차상 흠결 요건이 되지 않는 경우와 행정기관이 상정하는 사항에 대한 자문 결과가 행정기관을 기속하지 못하는 경우의 위원회를 의미한다. 심의위원회는 의무 심의 대상 사건이 특정되어 반드시 위원회의 심의를 거쳐야 하며, 심의절차를 거치지 않을 경우 절차상 흠결 요건이 될 수 있으나 심의 결과가 행정기관을 기속하지 못하는 경우의 위원회를 말한다. 예를 들어 공공기관운영위원회, 책임운영기관위원회의 결정이 이에 해당한다³⁵. 조정위원회는 주로 분쟁이 발생한 경우에 제 3 자가 관여하거나 혹은 쌍방의 자율적 의사에 의하여 분쟁을 해결하도록 하는 것으로 조정결정에 대하여 쌍방이 이를 수락하는 경우에 재판상 화해(민사소송법상 확정판결 동일 효력)이 부여되는 경우가 많다. 조정위원회의 예로는 광업조정위원회, 산업기술분쟁조정위원회 등이 있다. 의결위원회³⁶는 법령 상 사항에 대하여 심의하고, 심의결과를 반드시 의결하여야 하며, 그 결과는 행정기관을 기속하는 위원회이다(2009 정부위원회 정비

³⁵ 정부조직관리정보시스템. <https://org.mogaha.go.kr/org/> 2015.8.30 방문

³⁶ 법령상 의결, 재결, 결정, 심판, 심사, 분쟁조정 등으로 규정된 경우가 많고, 의결사항을 위원장 명의로 의사표시 할 수 없으나 행정기관장 명의로 대외적인 영향력이 발생한다.

기준). 자문위원회의 결정이 행정기관을 법적 기속하는 위원회는 최저임금위원회와 중앙징계위원회 등이 해당한다.

3. 정권별 정부위원회 설치 및 관리 내용과 개혁방안

정부위원회 설치·운영의 주체는 주관(소관) 부처이지만, 이와 별개로 정부조직관리 전담부처가 집권적으로 위원회를 관리하도록 하고 있다³⁷. 총괄부처는 위원회 증가를 억제하기 위하여 집권적으로 위원회 정비계획과 관련 지침을 작성하여 효과적인 위원회 운영 방안을 제시해 왔다³⁸. 각 정권별로 위원회 정책에는 일부 차이가 있으나, 위원회의 증가 억제에 초점을 맞추어 관리해왔다는 점(김병섭·김철, 2002)에서는 공통점을 찾을 수 있다.

가. 이승만 정부(1948.7-1960.4)

정부수립 당시 대통령 직속기관으로 고시위원회, 감찰위원회를 설치하였다. 이에 대하여 사회적, 정치적으로 불안한 상황에서 사회 각 세력

³⁷ 2000 년도만 하더라도 소관부처에서 조차 위원회 운영 현황을 파악하지 못하였던 것으로 드러났고, 그에 대한 반성으로 위원회에 대한 집권적 관리가 강화되어 왔던 것으로 볼 수 있다. 서울신문(2000.11.7. '정부위원회 정비 어디까지 왔나')에 의하면 교육부의 관계자는 '어떤 위원회가 회의를 했는지 알 수 없으며, 각 부서에서 위원회 현황을 맡고 있기 때문에 특별히 총괄해서 파악해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있다'고 응답하여 위원회 운영에 대하여 특별한 관심이 없는 부처가 있었다고 볼 수 있다.

³⁸ 다만 이때에도 총괄 부처는 각 부처의 위원회 정비내용에 대한 취합 권한만 있을 뿐 실질적으로 통제할 수 있는 것은 아니다(김철, 2003b).

간 통합을 위한 정치적 고려 때문이었다는 해석(이창길, 2007)이 있는데, 대통령제가 안정되면서 각각 감찰원과 심계원이라는 독립제 기관으로 전환하였다는 점에서 그 주장의 근거를 찾고 있다. 이외에 자문위원회로 귀속재산소청심의회와 수의사국가시험위원회 등을 설치하였다.

이때는 정부위원회에 대한 총괄 관리가 이루어지지 않은 시기이다. 1948 년 정부조직법 제 5 조에서 심의회, 위원회 등의 합의제기관이나 조사기관을 설치할 수 있도록 하였고, 1960 년 개정 법률에서 자문기관 설치에 대한 근거 규정을 마련하였을 뿐, 위원회 관리에 대한 관심은 없었던 시기로 볼 수 있다.

나. 박정희 정부(1963.12-1978.10)

제 3 공화국 이후 경제과학심의회이나 국가안전보장회의와 같은 대통령 직속 위원회를 설치하였으나, 실질적인 자문을 위한 것은 아니고 대통령의 결정을 합리화 하기 위한 것으로 보아야 한다(이창길, 2007). 이외에도 다수의 자문위원회를 설치하여 학자와 같은 전문가를 참여시켜 이들의 지지를 확보함으로써 정권의 부족한 정통성을 보충하고자 하였다. 이와 같이 자문위원회를 통해 지지를 확보하려는 시도는 문민정부까지 이어졌다(조석준 · 임도빈 2010, 390).

박정희 정부에서는 2 차에 걸쳐 정부위원회를 집권적으로 감축하였다. 1966 년 12 월에서 1968 년 9 월 사이에 1 차 정비(각종위원회의정비에 관한건, 대통령령 제 3574 호)를 추진하였는데, 제 65 차 국무회의에서 130 개 위원회를 폐지하고(국무총리지시 제 4 호), 위원회 정비 및 운영강화를 지시하였다. 2 차 정비(1970 년 4 월~1971 년 3 월)는 1970 년 4 월에 각종 위원회의 정비에 관한 지시와 12 월 30 일에 각종위원회추가정비사항(국

무총리훈령 제 96 호)을 전달 한 후, 1971 년 3 월 19 일에 각종위원회정비 상황을 국무총리에 보고하도록 하였다.

표 12 정부위원회 개편 내용(1960 년 대-1970 년 대)

	계	법률	시행령	총리령	부령	훈령 · 기타
1 차폐지(1966.12-1968.8)	130	0	56	2	14	58
2 차폐지(1970.4-1971.3)	135	0	24	0	6	104

(자료) 행정개혁조사위원회(1972). 각종위원회정비에관한조사보고

특히 1972 년 행정개혁조사위원회가 총무처장관에게 제출한 각종위원회정비(各種委員會整備)에 관한 조사보고에서 ‘불필요한 위원회를 정비하고 위원회 운영을 개선’하기 위한 집권적인 관리 방안(취약한 설치 근거 및 불분명한 구분기준 개선, 설치 · 폐지에 대한 사전 통제 강화, 운영 개선)을 제안하였다. 그리고 행정개혁조사위원회가 통·폐합을 건의한 위원회³⁹를 관계 관서의 장이 정비하고 총무처 장관을 통해 국무총리에게 보고하도록 하였다. 위원회 관련 후속 개혁방안들이⁴⁰ 위 보고서의 내용을 점진적으로 발전시키고 실천하기 위해 노력해왔다는 점에서 이 보고서의 의의를 찾을 수 있다. 정권 후반기인 1976 년부터 78 년까지 매년 각종위원회정비에관한규정(대통령령)에서 폐지대상 위원회를 적시하였다.

³⁹ 위원회 여덟 개(제 3 차경제개발 5 개년계획심의회 · 공무원연금통합심의위 · 원자력발전추진위 · 원호재산증여심사위 · 외무부간행물조정위 · 귀속재산소청위 · 생활문화협의회 · 저작권심의회)를 폐지하고, 기능이 유사하고 중복적인 열한 개 위원회를 세 개 위원회로 통합하도록 권고하였다.

⁴⁰ 1980 년 이후 격년으로 11 차례에 걸쳐 정부위원회를 정비하였으며 김대중 정부는 신자유주의 논리에 따라, 이명박 정부는 작고 일 잘하는 정부라는 국정기조 아래 정부위원회를 정비하였다(김철 2003).

다. 전두환 정부(1980.8-1988.2)

전두환 정부는 12·12 사태와 5·17 비상계엄확대조치 후 대통령을 위원장으로 하는 국가보위비상대책위원회를 자문기구 형식으로 설치하였으나, 사실상 대통령인수위원회 역할을 하였다.

전두환 정부가 1981년에 시작하여 이후 격년으로 11차례에 걸쳐 정부위원회를 정비해 왔다. 1980년부터 매년 발표한 조직관리지침에 1년 혹은 2년 간격으로 위원회 정비 혹은 관리에 관한 내용을 포함하고 있다. 자문기관의 설치에 대하여 1984년에 총무처장관과 협의하도록 하였으나, 1998년 개정령에서는 행정자치부 장관에게 통보하도록 하는 한편, 중복 유사 기능을 담당하는 자문기관의 설치를 금지하였다. 그리고 1980년대 초반까지는 자문위원회에 대하여 회의록 등 서류비치 의무를 부과하였고, 자문기관의 폐지 및 통합 요건에 대하여도 명문화하였다.

표 13 연도별 위원회 정비현황

연도	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
폐지	32	112	15	34	98	40	56	44	27	116	35

라. 노태우 정부(1988.2-1993.2)

1980년대 민주화 운동 이후 여당의 대통령 후보였던 노태우는 1987년 6월 23일 대통령 직선제 도입 등 민주화 조치를 선언하게 된다(이창길, 2007). 정부내에 개혁 추진 세력이 없어, 대통령 직속으로 민관합동 행정개혁위원회를 설치하여 각종 개혁안을 제시하였는데(권해수, 1998), 총무처가 주도하되 학자, 언론인 등이 참여하였다(하태수, 2011).

마. 김영삼 정부(1993.2-1998.2)

김영삼 정부는 행정개혁을 위하여 1993 년에 대통령 직속으로 행정쇄신위원회를 설치하고 위로부터의 개혁을 추진하였다. 불필요한 조직정비와 국가경쟁력 강화 및 미래행정수요에 대응하는 방향으로 정부조직개편을 추진하도록 하였다(94 년도 정부조직관리지침). 즉, 작고 강력한 정부라는 캐치프레이즈 아래 개발기 관 위주의 정치, 행정 체제에 비하여 민주적이고 능률적인 행정체제를 구축하고자 하였고(공보처, 1997), 이러한 맥락에서 위원회의 확장은 문민정부 설립과 더불어 시작되었다(오영균, 2007). 총무처에서는 정부위원회에 대하여 설치목적이 달성되었거나 형식적으로 운영되는 경우, 전혀 운영하지않는 경우를 폐지 또는 통폐합 대상으로 선정하고 개혁을 추진 하였다.

표 14 김영삼 정부의 정부위원회 정비 내용(계획)

연도	1993	1994	1995	1996	1997
폐지 및 통폐합 수	56	100	44		27
특징	총무처는 설치목적이 달성되었거나 형식적으로 운영되고 있는 52 개위원회를 폐지·통합하거나 축소·조정, ‘관계심의위원회’ 등 6 개 위원회는 위원장과 위원 직급을 하향조정하기로 함				

바. 김대중 정부. 김대중 정부(1998.2~2003.2)

김대중 정부는 김영삼 정부의 경제과학심의위원회와 국가안전보장회의를 계승하였고, 제 1 차 정부조직개편을 위하여 정권인수위원회에 민관합동의 정부조직개정심의위원회와 실행위원회를 설치(김광웅, 1998) 하였다. 제 2 차 정부조직개혁을 위하여 경영진단조정위원회를 기획예산위원회에 설치(1988.11.27) 하였으며(오석홍, 1999), 첨예한 갈등 사안이었던 노동문제를 해결하기 위하여 노사정위원회를 설치하여 사회 갈등의 제도

적 해결을 시도하였다.

김대중 정부에서는 행정의 효율성과 능률성 제고 측면에서 정부위원회 관리하였다⁴¹. 예를 들어 정부위원회가 회의를 개최하지 않는 경우와 한시·임시위원회의 영구화 및 서류위원회 과다를 문제로 인식하였다. 서류위원회는 몇 년간 회의가 열리지 않았음에도 폐지되지 않거나 종결 메커니즘이 작동하지 않는 위원회로, 부처는 기능이 없어진 위원회를 두어 예산을 확보하는 수단으로 이용할 수도 있다. 그리고 행정위원회의 증가 및 행정기구화 문제가 있었다. 행정위원회는 별도의 사무실을 설치하는 경우가 많고 공무원을 파견 받아 행정기구화 하는 경우에 공무원 정원이 늘어날 우려가 있었다. 그리고 자문위원회는 형식화 하면서도 그 역할이 증가하였는데, 상징적으로 설치된 자문위원회에서는 미리 결정된 부서의 정책을 정당화하기 위하여 회의를 소집하는 경우가 많고, 부처가 주도하고 위원들은 반응하는 것에 불과한 경우가 많았다(김병섭·김철 2002).

위원장 직급이 높으면 위원회의 효율적 운영이 방해를 받을 수 있다. 그리고 위원 수가 많고, 지나치게 고위공직자 중심으로 구성되면 실질적인 논의가 어렵다⁴². 이 시기의 총괄기관은 기획예산위원회와 행정자치부 공동으로 관리 업무를 담당하였으며 김대중 대통령은 위원 구성에 있어서는 ‘정부위원회에 시민참여를 확대하라’고 지시하여 시민단체와 정부

⁴¹ 서울신문. 2001. 6.14. ‘정부위원회 100 여개 월내 정비’.

행정자치부(서필언(徐弼彦)조직정책과장)는 위원회 운영 시 소요되는 행정비용을 절감하고 정책결정 과정의 효율성을 제고하기 위해 방만하게 운영되는 위원회 정비가 시급하다고 밝혔다.

⁴² 매일경제. 2001.1.16. 정부, 각 부처 산하위원회 대폭 정비

부처간 결합을 강화하기 위하여 노력하였다는 특징이 있다. 다만 이 경우에도 특정 위원회에 한정하여 위원이 위촉되는 것은 한계로 지적되었다⁴³. 그리고 위원회에 대하여 일몰제를 도입하는 방안을 검토하였으며, 기존위원회 존치 여부는 2 년마다 전면 재검토하고, 부처별로 위원회 설립 타당성과 운영효과를 정기적으로 평가하도록 하였다. 2001 년도에는 기획예산처와 행정자치부가 총괄하였으며, 팀제와 유사한 위원회는 팀회의로 흡수하고, 위원장 직급을 하향조정하고자 하였으며, 대통령이나 국무총리 소속으로 할 필요가 없는데 지나치게 직급이 높은 사람들로 구성되거나 회의 시 하위 직급자 대참 사례에 해당하는 50 개 위원회를 정비하기로 하였다.

표 15 김대중 정부의 정부위원회 정비 내용(계획)

연도	1998	1999	2000	2001	2002
폐지·통폐합 수		116		35	-
총괄기관	기획예산위원회, 행정자치부			기획예산처, 행정자치부	

사. 노무현 정부(2003.2~2008.2)

노무현 정부에서는 김대중 정권에서 축소된 정부조직을 대폭으로 확대하기 어려운 환경에서 광범위한 조직개편 대신 위원회 형태의 조직을 적극 활용하였다(하태수, 2012). 이러한 조직개편 방법은 참여와 신축성, 탈내부규제에 초점을 맞추는 뉴거버넌스적 접근이라고 볼 수 있다(권해수, 2005). 노무현 정부가 사회적 합의도출을 위한 참여를 강조하였기 때

⁴³ 한겨레. 2001.2.12. 정부위원회 문턱 낮췄지만... 시민단체 참여 낮은 포복

문에 위원회가 증가하였다고 볼 수도 있으나(Jeong & Oh, 2010; 이창길, 2007), 개혁을 위한 분야별 로드맵에 관한 전문지식이 필요했다는 점도 확대 배경이 되었다. 15 개 대통령 직속 국정과제위원회가 활동하였는데 이 중 법률에 기반을 둔 국가균형발전위원회와 정부혁신지방분권위원회는 기존의 순수한 대통령 자문기능을 넘어서 국정과제의 심의 및 결정의 무대로 기능하면서 대통령 소속 위원회제도에 대한 관심을 받았다. 뉴거버넌스에 부합하는 정부기구로 이해하면 국정과제위원회를 시민사회와 협치 기제의 하나로 볼 수 있다(김근세·조규진, 2008). 특히 대통령 소속 위원회가 대폭 확대(18 개 → 32 개) 되었고 국무총리 소속 위원회도 대폭 확대(34 개 → 52 개) 되었다는 점에서 대통령의 정책 아젠다를 실현하기 위하여 위원회 조직을 이용하였다고 볼 수 있는 것이다.

노무현 정부에서도 위원 구성에 있어 여성위원의 비율을 지속적으로 증가시켰으며, 특별히 대통령이 임명하거나 위촉하는 55 개 정부위원회에 대하여 지방에서 활동하는 교수와 시민운동가 등 지방인재를 30% 할당하는 지방인재 할당제를 실시하겠다는 목표를 밝혔다⁴⁴. 이를 통해 지역여론을 수렴하고 지방인재를 활용하고자 하였으며, 그 기준은 출신지역보다는 활동지역을 기준으로 하였다⁴⁵.

노무현 정권 초기에는 위원회 중복설치 제한 및 위원 수 최소화 등의 방안이 제안되기도 하였으나, 정권 말에는 균형적 위원 구성, 행정자치부에 총괄기능을 부여를 강화하는 방향으로 개선하였다. 노무현 정부 후반기에는 대통령자문위원회의 역할과 기능에 대한 논란이 심화되면서 대통령 소속 위원회 개혁에 대한 논의가 심화되었다.

⁴⁴ 국민일보. 2003.7.2. 정부부처 위원회에 지방인재 30% 할당

⁴⁵ 2004 년 기준 249 개 정부위원회에는 지방 17.5%, 시민단체 추천자 19.6%

표 16 정부조직관리지침 상 정부위원회 관리 방안(노무현 정부)

연도	소관 부처	총괄 부처
'04	<ul style="list-style-type: none"> -중복 설치 제한, 존속기한 명시 -위원 수 최소화(20 인 이내), 고위직 위원장 위촉 제한(부내 위원장은 실. 국장급 이하, 다부처 위원장은 차관급 이하) -전문가(여성 1/3, 시민단체추천 1/5, 지방 1/5→3/10 확대) -민간위원 중복 위촉 제한(3 개 이내), 사전 심의·의결 규정 준수 -출석회의 원칙, 서면심의 최소화 -' 03 년도 정비대상 확정 위원회 법령개정, 부실 위원회 자체 정비 	-
'07	<ul style="list-style-type: none"> -대통령령 설치 원칙, 일몰제, 수시회의제 -(설치) 행정자치부 통보, 조직관리정보시스템 등록 -별도의 지원기구나 상근전문위원 없이 주관부서가 업무 지원 -비상임위원 20 인 이내, 실질적 운영 가능한 위원장·위원 직급 -여성 2/5, 시민단체추천 1/5, 지방 3/10: 연임 시 실적 고려 -최소 3 일전 안건 사전 통보 -「각종심의·의결위원회의공정성·투명성제고방안」('06) 준수 노력 -행정위원회와 자문위원회로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> - (행정자치부) 부처는 매분기 정비 상황을 행자부에 통보, 위원회 정비계획 수립·추진, 부처의 관련 법령 제·개정 시 조직 법령·지침 부합도 검토의견 제시

노무현 정부에서도 행정자치부는 자문위원회를 각 부처가 자율적으로 만들기 때문에 사실상 종합관리가 안된다고 하였으며, 행자부가 불필요한 위원회에 대해 해당부처에 폐지권고를 하지만 강제력은 없다고 하였다⁴⁶. 노무현 정부에서는 전면적인 위원회 평가 및 통폐합 등에 대하여 논의하도록 하였는데 2005년 381개 정부위원회에 대하여 운영상황을 평가하여 기능이 중복되거나 불필요하다고 판단되는 위원회를 정비할 계획

⁴⁶ 경향신문. 2005.6.8. '정부위원회'도 부실 투성이, 회의 한 번 안 열고 빈둥빈둥 예산만 낭비

이라고 발표하였으며, 이미 목적을 달성했거나 행정여건 변화로 필요성이 줄어든 위원회와 운영실적이 저조한 위원회를 통폐합하기로 하였다.

아. 이명박 정부(2008.2~2013.2)

2008 년 행정기관위원회법이 수립하면서 통칙에서는 자문기관의 설치 및 운영에 관한 사항은 행정기관위원회법과 동법 시행령에서 정하는 바에 따르도록 하였다(제 20 조). 이명박 정부는 초기에 정부위원회에 대해 부정적인 입장을 가졌다(김근세·조규진, 2008). 자문위원회 간 기능 중복, 위원회와 부처 간 업무 중복, 운영 실적이 없거나 위원장 직급이 고위직이어서 발생하는 문제를 강조하였다(감사원, 2008). 이명박 정부에서는 정비대상 위원회를 다섯 가지로 나누었다. 책임회피성, 목적 달성 혹은 여건변화, 운영실적 저조 또는 장기 미구성 위원회는 폐지하도록 하였고, 유사·중복 기능을 수행하는 위원회는 통·폐합 하도록 하였으며, 단순자문위원회는 정책자문위원회로 통합하도록 하여 집권 2 년차에 위원회 수가 579 개에서 461 개로 감소하였다. 이러한 이명박 정부의 위원회 정책에 대하여 비록 운영 실적이 없더라도 바로 폐지 할 것이 아니라 제대로 운영하도록 해야 하며, 적절한 위원회 수는 없다는 비판도 있었다(윤태범, 2014; 참여연대, 2012).

표 17 정부조직관리지침 상 정부위원회 관리방안(이명박 정부)

연도	각 부처	총괄부처
'08	<ul style="list-style-type: none"> -탄력적 운영으로 결정 지연이나 민원인 불편 방지 -내부 업무관련 위원장은 실·국장급 이하, 다부처 업무관련 위원장은 차관급 이하 -여성·지방인재 : 중복위촉 제한, 연임 시 	(행안부) 위원회 운영실태 전면 재검토하여 위원회 정비계획 수립·추진

	실적 고려	
‘09	-행정기관위원회법 및 동법시행령 제정 -자체 정비 지속적 추진	(행안부) 각 기관의 위원회 현황 및 운영 실태 수시 점검 : 관련 법령 제·개정 시 검토의견 제시
‘10	-부처별 정책자문위원회 최대 활용→ 남설 억제 -고위직 위촉 제한	(행안부) 각 부처의 위원회운영현황 및 자체정비계획에 근거 정비계획 수립·추진
‘12	-현장전문가, 여성(40%), 이해관계자 참여 확대, 특정직업군은 위촉위원의 25% 미만 -위원 구성·실적 확인·점검, 연 4 회 이상 회의 : 행안부에 정비 상황 분기별 보고, 신설·폐지 통보	(행정안전부) 위원 구성·실적 분석, 지수화, 공표 - 사전협의 전담관 지정 운영

이명박 정부에서는 당선 후(2007 년 12 월)에 공공부문 개혁안을 발표하면서 정부위원회를 대폭 정비해 실용적 정부로 개혁하겠다고 발표하였고 대통령직인수위원회에서도 행정자치부 중심으로 정부위원회 90 개를 통폐합(2009 년까지 3 차년도 계획)하고, 위원장 직급을 조정하기로 하였다. 이명박정부에서는 감사원을 활용하여 위원회에 대한 감사를 실시하여 정부위원회 개편의 정당화 근거를 마련하기도 하였다.

행정안전부는 소관 위원회 81 개 중 60 개 위원회를 폐지하거나 통폐합하여 없애기로 함으로써 이명박 대통령의 위원회 축소 정책을 선도적으로 이끌어 간 것으로 볼 수 있다. 이후 일몰제에 대하여 논의하고 위원회 실태에 관한 종합보고서를 매년 국회 제출하도록 하였다.

자. 박근혜 정부(2013.2.~2017.3)

박근혜 정부에서는 대국대과주의에 따른 의사소통의 문제를 인식하고 정부조직을 개편하였다. 박근혜 정부에서 정부위원회는 일정한 숫자로 유지되고 있으며, 자문위원회에 대하여 일상적인 관리 이외에 특별한

관리를 하지는 않는 것으로 볼 수 있다. 다만, 민간위원에 대하여 공무원으로 의제한다는 점이 이전 시기의 정부위원회 관리와는 다르다고 볼 수 있다. 박근혜 정부에서 직접 설치한 위원회 중 문화융성위원회의 경우 국정농단에 관련된 인사들이 이 위원회의 위원으로 활동한 것이 드러나 비판 받기도 하였다.

표 18 정부조직관리지침 상 정부위원회 관리방안(박근혜 정부)

연도	각 부처	총괄부처
‘13	-특정직업군 25% 이하, 여성 40% 노력 -회의 실적(연 4 회 이상), 위원회 정비 현황 반기별 점검	(안전행정부) 정부위원회정비계획 수립
‘14	-수요자 참여 확대, 위원회 현황 매월 부처 홈페이지 공개 -민간위원의 공무원 의제, 부적합 위원 해촉 기준 의무화 -행정기관위원회법에 따라 설치계획 수립, 안행부와 협의 · 성격·기능 유사 시 분과위·전문위 등으로 통합 구성	· 추진 - 연간 비회의 위원회 폐지, 필요시 정책자문위원회 활용

박근혜 정부 역시 인수위 단계에서부터 정부위원회 축소(폐지 및 통합) 계획을 발표하였으며, 대통령은 당선인 시절 "우리나라가 '위원회 공화국'이란 말을 들을 정도로 정부 산하에 각종 위원회가 많다"고 지적하였다.

차. 정권별 정부위원회 관리 및 개혁안에 대한 평가

각 정권에서 집권적으로 이뤄진 정부위원회 관련 제도 개편은 특정 이론에 기반하기 보다 행정 능률 향상이라는 행정학적 접근과, 정치적 목표 달성이라는 정치학적 접근에 의하여(문명재, 2008)이루어져 왔다고 볼 수 있다. 즉, 위원회의 효율적 운영을 위한 위원회 통·폐합, 위원 및 위원장의 자격 조정, 중복 위촉 제한 등의 조치는 행정학적 접근의 측면

에서 이루어진 것이라 볼 수 있는 반면, 대통령의 정책 아젠다를 실현하기 위하여 대통령 직속자문위원회를 확대하거나 행정위원회를 꾸준히 확대 온 것은 정치학적 접근에 의한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 관리 방안 중 가장 가시적이고 중점적으로 이루어진 것은 위원회의 통폐합을 통한 양적 감축안이었다. 이러한 방안은 ‘방치에 대한 관여’에 강조점을 두고 있다고 볼 수 있다. 개별 부처 입장에서는 이미 설치된 위원회를 축소 관리하려는 유인이 적기 때문에⁴⁷, 비록 위원회 설치 목적을 이미 달성하였다 하더라도 방치하게 되고, 그 결과 위원회 수는 계속적으로 증가하게 될 것이다⁴⁸. 즉, 위원회에 대한 인위적인 개입이 없었을 때 위원회 수가 꾸준히 증가하는 경향을 보인다는 점에서, 개별 부처가 위원회를 적극적으로 관리하지 않는 태도가 위원회 수 증가의 핵심 요인이다. 이러한 ‘개별 부처의 위원회 방치’에 대하여 박정희 정권 이후로 중앙집권적으로 위원회 통폐합을 결정하여 왔으며, 특히 박정희 정권과 이명박 정부에서 그러한 경향은 뚜렷이 나타난다. 그러나 노무현 정부와 박근혜 정부에서는 각 부처의 자율 평가에 의하여 통폐합 위원회를 정기적으로 결정하도록 하였고, 집권적으로 평가하지는 않았다. 총괄 부처는 관리 기준을 제시하고, 개별 부처가 위원회를 방치하지 않도록 주기적으로 점검하는 정도의 개입을 하여 왔다고 볼 수 있을 것이다.

대신에 총괄 부처는 점차 정부위원회 관련 규정을 규격화하고, 위원회 설치 시 사후 통보에서 사전 협의 절차를 두어(행정기관위원회법 제 6

⁴⁷ 개별 부처 입장에서는 위원회를 이유로 예산 등의 자원을 확보할 가능성은 커지는 반면, 회의를 개최하지 않으면 명시적 비용 지불이 없다.

⁴⁸ 부처가 정부위원회를 방치한 결과 그 수가 증가하는 현상은, 어떤 조직이 담당해야 하는 업무량이 증가하기 때문에 조직규모가 증가하는 것은 아니라는 파킨슨 법칙(Parkinson & Osborn, 1957)의 원리를 적용해 볼 수 있을 것이다.

조) 사전적 관여 방식으로 전환하였다. 위원회를 설치하기 위해서는 총괄부처와 협의하여야 하고, 근거법규에서 위원회의 활동 사항을 충분히 예측할 수 있도록 자세히 규정하여야 한다. 그러나 이러한 제한에도 불구하고 정부위원회 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보인다는 점에서 형식화가 오히려 또다른 비효율을 초래하고 있는 것이 아닌가에 대한 검토가 필요하다.

제 2 절 정부위원회 증가현상의 원인 분석

언론, 학계, 국회 할 것 없이 정부위원회의 수가 증가하는데 대한 비판적 입장(최송화, 1972)을 쉽게 찾아 볼 수 있다. 그러나 위원회 수가 왜 증가하는지 그 원인을 구체적으로 분석하는 언론매체나 학술 논문은 찾아보기 어렵다.

1. 정부위원회 증가 경향

다음 그림 5에서 볼 수 있는 것처럼 우리나라에서는 1970년대 이래 정부위원회 수의 증가 경향을 발견 할 수 있다. 개발독재 시기에는 정부정책의 정당성 확보 방안(이창길, 2007; 조석준·임도빈, 2010)으로 정부위원회를 설치하였다면, 김대중 대통령과 노무현 대통령을 거치면서 사회적 합의 및 참여의 가치가 강조되고(Jeong & Oh, 2010) 참여의 범위가 확장되었다. 즉, 집권적으로 정책을 수립하고 그것의 하향적 집행이 불가능한 시대가 되면서 정부가 지속적으로 정책 및 성과에 대한 어려움에 봉착하면서 참여 거버넌스를 가능하게 하는 제도적 장치를 정부주도로 형성하게 되는 것이다(Jeong & Oh, 2010). 그런데 우리나라에서 정부위원

회 운영상 문제점으로 가장 먼저 지적되는 것은 ‘남설’에 대한 것이다. 그동안 적정한 위원회 규모가 있는지에 대한 논의나 합의가 이루어지지 않았으면서도, 역대 정부는 ‘위원회 양적 증가 억제’에 초점을 맞추어 총량을 규제하고자 하였다. 그림 5 에서 볼 수 있듯이 박정희 정부에서 두 차례에 걸친 대규모 위원회 정리가 있었으며 노무현 정부를 제외한 각 정권 수립 초에 애써서 위원회 수를 인위적으로 축소시켰다. 이명박 정권 초에 위원회가 증가한 것은 노무현 정부에서 근거 법률을 수립하고 효력이 발생하는 시점을 이명박 정부로 한 경우가 많았기 때문이다.

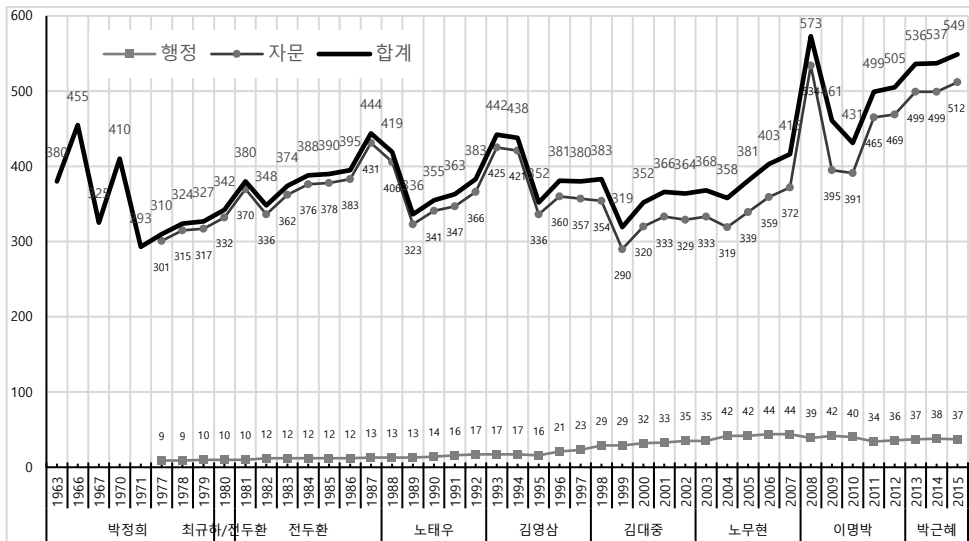


그림 5 시기별 정부위원회 변화

(자료) (1963-1979) 총무처 연보, 총무처 통계편람, (1980-1996)조석준·임도빈 2010, p.385,
 (1997-2014)안전행정부 정부위원회 현황자료, 작성기준일: 97~2007년 12.31, 08년 5월, 09년 8.31, 10년 이후 6.31, 중앙행정기관형 위원회는 정부조직법에서 중앙행정기관으로 규정된 경우로 한정

그러나 위원회를 적극적으로 활용한 노무현 정부 뿐 아니라 위원회를 인위적으로 축소했던 정권에서도 정권말에는 위원회 수가 증가하는

현상이 공통적으로 나타났다. 단지 위원회의 양적 증가 억제만을 성과지표로 본다면 그동안 정부의 노력은 성공적이지 못했다고 평가할 수 있을 것이다. 말 그대로 위원회 수에 관해서는 ‘반복된 질문, 잃어버린 답(김병섭·김철, 2002)’이 된 것처럼 보인다.

2. 정부위원회 증가 원인에 대한 분석

우리는 바로 앞에서 각 정권별로 이루어진 정부위원회제도 개편 내용을 살펴 보았다. 관리 정책의 핵심은 부처의 방치에 의하여 위원회 종결 메커니즘이 작동하지 않아 양적인 관리가 이루어지지 않는다는 것이다. 그렇다면 정부위원회 규모는 어떤 양상으로 증가하여 왔는지를 권한, 근거법, 소속기관, 영속성 기준으로 분석해보기로 한다.

가. 권한 기준 : 자문 vs. 행정위원회

위원회의 권한은 위원회의 의사결정이 행정부를 구속하는지, 위원회가 집행권을 가지는지 여부를 내용으로 한다. 행정부에 대한 구속력이 없는 조언 성격의 의사결정만을 하는 자문위원회(advisory committee), 집행권은 없으나 구속력이 있는 의결위원회(legislative committee), 구속력이 있는 의사결정과 집행권을 행사하는 행정위원회(administrative committee)로 구분 할 수 있다(김근세·박현신, 2007; 김철, 2003a; 이명재, 1996). 그리고 준사법적·준입법적 성격을 갖는 결정을 통해 집행부를 구속하는 독립규제위원회로 구분할 수 있다(김귀영 2009). 이와 같이 학술적으로 네 가지 형태의 위원회 구분이 가능하지만 의결위원회는 자문위원회의 성격을 가지고, 독립규제위원회 역시 행정위원회의 전형적인 형태로 여겨지고 있다(나채준, 2013).

위원회 총괄부처에서는 상설여부에 따라 상임·비상임위원회로 구분하다가, 1997년부터 행정기관의 부속기관의 성격을 갖는 자문위원회와 합의제행정기관의 성격을 갖는 행정위원회로 분류하고 있다. 그림 5에서 보는 바와 같이 자문위원회와 행정위원회 모두 증가 추세이나, 증가 양상에는 차이가 있다. 행정위원회는 꾸준히 증가하다가 노무현 정부에서 정점을 이루었는데 김근세·박현신 (2007)은 그 이유를 1987년 6월 항쟁과 1997년의 외환위기 상황에서 다양한 집단 간 정치적 연합을 위한 국가 기구의 모색이 필요해졌기 때문이라고 설명하고 있다. 자문위원회 역시 시기별로 증감이 있으나 전반적으로 증가하는 추세이다. 위원회 중 자문위원회의 비중이 앞도적으로 높기 때문에, 정부의 주된 관리 대상도 자문위원회에 집중되어 왔다. 특히 정권 초에 자문위원회 수를 급격히 축소시키거나 설립을 자제했다가 정권말에는 오히려 더 증가하는 양상이 반복되어 왔다.

행정위원회의 역사적 전개과정에서 사회통합기능, 집행기능, 생산기능, 합의기능의 순으로 활성화 되어 왔다고 분석하였다. 특히 규제기능과 관련하여 행정위원회의 비중이 점차 커지고 있는 반면, 집행기능과 관련해 독임제 조직 구조의 비중이 점차 감소하고 있다. 또한 김대중 정부와 노무현 행정부에 이르러 사회문제 해결에 위원회제도의 의존성이 커졌음을 확인하였다. 즉, 행정위원회의 경우 정당성 논리가 중요하다는 사실을 시사하며 협치의 국정관리 환경에서 대안적 행정기구인 정부위원회의 중요성을 보여준다(김근세·박현신, 2007).

다음 두 표는 각 시점별로 이전 정권이 수립한 위원회가 얼마나 남아 있는 가를 보여주는 표이다. 2014년을 기준으로 하면 노무현 정부와 이명박 정부에서 설치한 위원회가 큰 비중으로 남아 있는 것을 알 수 있으며, 이명박 정부에서는 특히 취임 초인 2008년과 2009년 사이에 약

200여개의 위원회를 통폐합하였으나, 임기말에는 취임 초 수준을 회복한 것으로 나타났다.

표 19 각 연도별 운영되는 행정위원회의 설치 정권 비교

	이승만	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
2010	2	4	3	3	3	4	10	6	
2011	2	4	3	3	3	4	8	8	
2012	2	4	3	3	3	4	8	11	
2013	2	4	3	3	3	4	8	10	
2014	2	4	3	3	3	4	8	10	1

표 20 각 연도별 운영되는 자문위원회의 설치 정권 비교

	이승만	윤보선	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
2010	11	6	28	12	23	33	64	144	130	
2011	11	5	27	12	23	30	59	139	159	
2012	10	5	26	12	23	28	55	122	199	
2013	10	5	25	12	23	25	51	119	196	39
2014	10	4	24	12	23	25	50	118	185	53

대부분의 정권에서 임기말에 위원회 수가 급증하는 현상⁴⁹과 관련하여 흥미로운 한 가지 해석은 각 정권에서 지지율이 하락하면 이를 만회하기 위한 상징적인 행위들을 많이 하게 되는데 위원회 설치 역시 그 방안의 하나라는 것이다(조석준·임도빈 2010, 390). 그러나 이러한 주장은 데이터로 확인되는 것은 아니다. 예를 들어 우리나라에서 대통령에 대한 지지율은 일반적으로 집권 초에 높고, 집권 말기에 감소하는 경향성을

⁴⁹ 다만, 위원회 소관 부처에 따라 오히려 정권 초에 설치가 증가하는 경우도 있다. 미국의 경우 정권 초에 그리고 연임 대통령의 경우 1기에 더 많은 대통령자문위원회를 설치하고있는 것이 확인되었다(김근세·조규진, 2008).

보인다(그림 6 참조). 다만 후기 대통령으로 올수록 이러한 경향은 약화되고 있는데, 노무현 대통령의 경우 집권 초기를 제외한 전체 기간에 지지율이 낮게 나타났으며, 이명박 대통령의 경우 집권 초기와 중기에 지지율이 상승하였으나, 집권 말기에 상대적으로 낮은 지지율을 보였다. 전체적으로 집권 후반기에 낮은 지지율을 보인다는 점에서는 공통점이 있다.

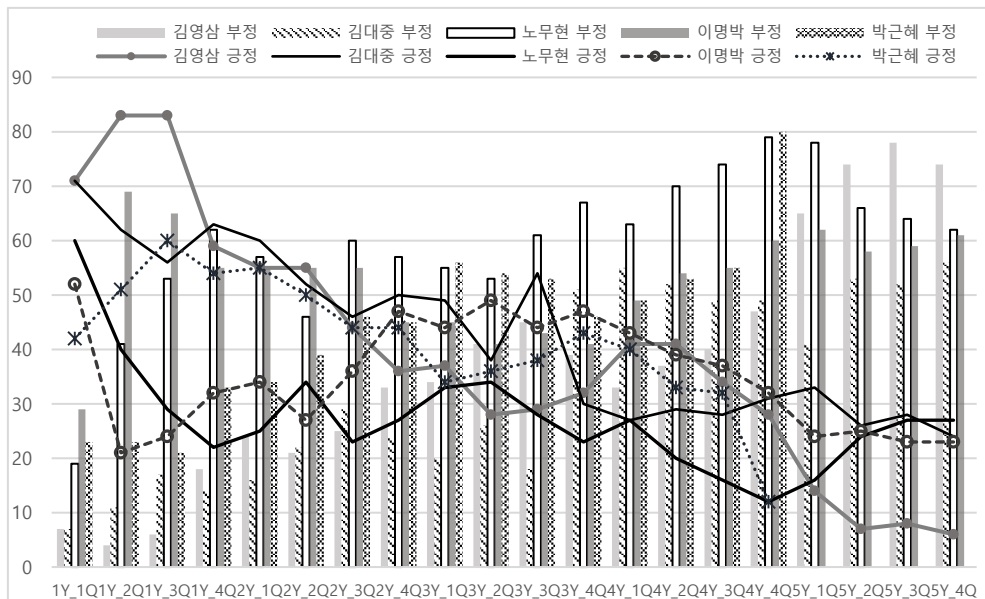


그림 6 역대 대통령 재임기간 지지율

(자료)한국갤럽(2017). 한국갤럽 데일리 오피니언 261호. 대통령의 국정지지율 조사 데이터⁵⁰

⁵⁰ 한국갤럽은 1988년부터 '○○○ 대통령이 대통령으로서 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까? (긍정/부정을 답하지 않은 경우 재 질문) 굳이 말씀하신다면, 잘하고 있다와 잘못하고 있다 중 어느 쪽입니까? 라고 물은 뒤 긍정·부정 답변 비율을 비교하였다. 2011년까지는 분기별 조사 중위값을, 2012년 이후로는 주간 조사 후 분기 평균값을 발표했다

대통령 소속 위원회를 보면 노무현 대통령의 경우 취임 초기인 2003 년에서 2005 년 사이에 저출산고령사회위원회, 각종 과거사위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 국가균형발전위원회 등 상징적이고 대통령의 공약실현과 관련이 있는 정책형 위원회를 많이 설치하였다면, 2006 년에서 2007 년 사이에는 국가인적자원위원회, 도서관정보정책위원회, 국가에너지위원회, 군의문사진상규명위원회와 같은 현안 중심형 위원회를 많이 설치하였다는 특징이 있다. 이명박 대통령의 경우에도 취임 초 3 년 간 국가경쟁력강화위원회, 브랜드위원회, 녹색성장위원회, 미래기획위원회 등의 정책형 위원회와 국민원로회의와 사회통합위원회 같은 상징적 위원회를 설치하였으나 정권 말 2 년 동안은 개인정보보호위원회와 국가 지식재산위원회를 설치하여 현안 중심형 위원회를 설치하였다고 평가할 수 있기 때문이다. 박근혜 대통령 역시 청년위원회, 국민대통합위원회 등의 상징적 위원회를 취임 초에 설치하고 있으며, 문화융성위원회 역시 실질적으로 자원을 배분하는 역할을 하였으나, 문화예술 진흥이라는 상징성을 더 많이 내세우는 위원회였다는 점에서 이러한 주장은 타당하지 않다고 볼 수 있다⁵¹.

(박근혜 전 대통령의 최저지지율은 2016 년 11 월 조사 기준).

⁵¹ 2014 년도 예산안 편성에서 대통령 직속 국정과제위원회의 예산을 200 억원 가량 배정하였다. 국민대통합위원회 95 억 8,500 만원, 청년위원회 63 억 600 만원, 지방자치발전위원회 25 억 6,900 만원, 문화융성위원회 11 억 7,000 만원 등을 배정하였는데, 사업 내용이 불분명하거나, 타부처 사업과 중복 등이 지적되었다(연합뉴스. 2013.11.13. 내년 대통령 국정과제위원회 예산 200 억원).

나. 근거법 기준 : 헌법 vs. 법률 vs. 대통령령

정부위원회의 근거법으로 헌법, 법률, 시행령, 명령규칙이 있다. 위원회의 근거법령에 대해서는 헌법에 규정되어 있는 정부위원회를 제외하고, 어떤 법적 근거에 의하여 설치해야 한다는 강행규정은 없다⁵².

헌법상 자문기구는 1969 년 개정 헌법에서 대통령에 대한 자문기구를 두도록 하면서 제도화 되기 시작하였다. 이들 위원회 중 국가안전보장에 관련되는 대내·외 군사 정책 수립에 관하여 자문하는 국가안전보장회의는 대통령이 국무회의 전에 필수적으로 주재하여야 하지만, 그 외 자문기구는 임의로 설치하도록 하였다(표 21 참조). 헌법에서 굳이 통일, 경제 등에 관한 자문기구를 설치할 수 있도록 한 것은 대통령이 통일 및 경제 정책을 신중하게 처리하도록 주의를 요하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

표 21 헌법상 자문기구

헌법	필수기구	임의기구
제 7 호(1969.10.21 시행)	경제·과학심의회	-
제 8 호(1972.12.27 시행)	국가안전보장회의	경제·과학기술 창달·진흥 자문기구
제 9 호(1980.10.27 시행)		국정자문회의
		평화통일정책자문회의
		국가원로자문회의
		민주평화통일자문회의
제 10 호(1988.2.25 시행)		국민경제자문회의

⁵² 법률로 규정하는 위원회는 부담을 주는 경우(기부심사위원회, 주식백지신탁심사위원회, 지방자치단체과징금부과심의위원회, 고용보험심사위원회, 각종 징계위원회, 각종보험심의위원회 등)이 많다. 대통령령으로 설치하는 위원회는 시설물설치와 조사(국립해양생물자원관건립위원회 등)를 위한 위원회(여론집중도조사위원회 등) 등이 해당된다.

법률상 위원회는 정부조직법과 행정기관위원회법이 일반법이고, 개별 법률에서 구체적인 사항을 규정하도록 하는 조직이다. 이 경우에 의회가 법률 의결권자이므로 위원회에 대하여 의회의 통제가 이루어진다는 의미가 있다. 즉, 정부위원회를 설치하거나 개선하기 위해서 의회의 입법과정을 거쳐야 한다는 점에서 총괄부처와의 협의 이외에 국회의 통제를 받도록 하여 위원회 설치를 사전적으로 통제할 수 있게 된다. 한편, 명령규칙상의 위원회는 법률 상 위원회와 마찬가지로 정부조직법과 행정기관위원회법이 일반법이 되고, 시행령이나 시행규칙에 의하여 구체적인 사항이 규율 되는 위원회 조직을 의미한다. 행정부(대통령과 중앙행정기관의 장)가 법률 등의 위임 사항이나 법률 집행에 필요한 사항에 대하여 시행령 등을 제·개정 또는 폐지 할 수 있다(국회법 제 98 조의 2 제 1 항). 중앙행정기관의 장이 변경된 규정을 국회의 소관 상임위원회에 제출하면 소관 상임위원회가 법률에의 위반 여부를 검토하여 법률의 취지나 내용에 부합하지 않는다고 판단하는 경우에 그 내용을 통보할 수 있다(국회법 제 98 조의 2 제 3 항).

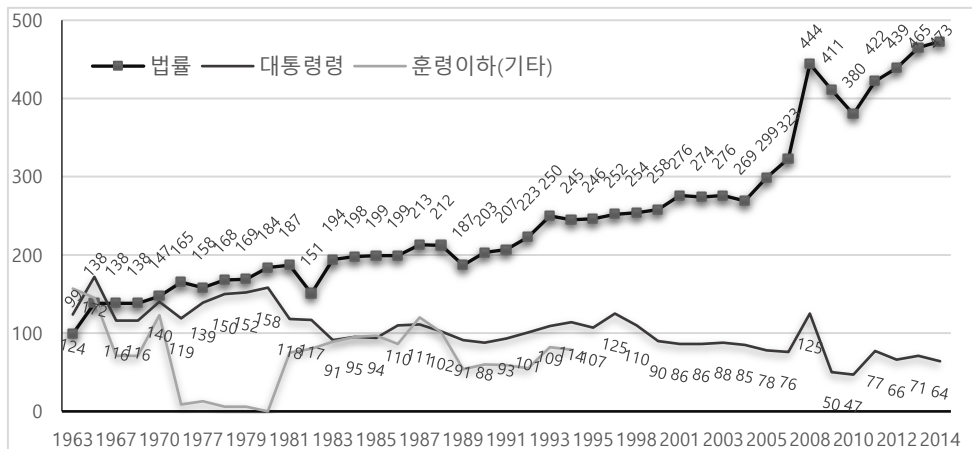


그림 7 정부위원회 근거법령 비교

(자료) 총무처 연보, 총무처 통계연보, 행정자치부·행정안전부·안전행정부 통계연보

위의 그림 7 에서 볼 수 있듯이 법률에 근거하여 설치되는 위원회가 꾸준히 증가하고 있다. 행정기관위원회법이나 정부조직법 등과 같은 위원회 기본법에서 반드시 법률에 의하여 설치하여야 한다는 강제규정이 없음에도 불구하고 2000 년대 중반을 기점으로 법률에 근거한 위원회 설치 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다.

이와 같이 위원회를 법률에 근거하여 설치하고 있는 경우에 반대로 폐지를 어렵게 하는 경우가 다수 발생한다는 이야기가 될 수 있다. 즉, 위원회가 실제로 운영되지 않더라도 입법 과정을 거치지 않으면 당해 규정은 그대로 살아 있을 것이기 때문에 총괄 부처의 평가나 권고가 있다고 하더라도 법률 개정 절차를 거치지 않으면 위원회 수 관리는 어려워질 수 밖에 없을 것이다. 즉 위원회 소관 부처와 총괄 부처간 협의와 함께 소관부처와 국회의 협의가 필요한 사안이 되는 것이다.

위원회 법정주의와 법정계획이 증가하면서, 최근 우리나라에서 위원회의 업무는 정책과정 전반에 걸쳐 있거나, 관료 이외의 정부위원의 역할이 커지는 경우가 많아지고 있다. 즉, 정부위원회에 대한 제도화가 성숙된 후에는 위원회 자체가 하나의 절차로서 기능하게 되는 것이다. 즉, 관료의 입장에서 보면 위원회제도는 합법성의 범주로 여겨지고 있을 가능성이 높아지고 있다. 위원회가 심의 의결한 계획에 근거하여 사업을 수행하고 위원회가 그 결과에 대하여 보고 받을 수 있도록 하는 위원회도 다수 설치(예: 국가핵융합위원회, 개인정보보호위원회, 부품소재산업발전위원회 등)하고 있다. 후자의 경우를 보여줄 수 있는 사례로 예를 들어 ‘신기술이나 신제품 승인 관련 업무’에서는 위원회의 위원이 업무를 사실상 주도하고 관료들은 그야말로 행정적으로 업무를 지원하는 경우도 있다(예: 중앙건설기술심위원회). 그리고 이른바 법정계획을 수립할 때 위원회가 심의하거나 최저임금을 결정할 때도 위원회의 심의를 거쳐 안을 채택하여야 하는 법률 기속을 받고 있다. 따라서 정부위원회의 법정

화에 따라 위원회를 폐지할 유인이 줄어들게 될 것이다.

다. 소속기관 기준 : 대통령 vs. 국무총리 vs. 부처

소속기관의 위상에 따라 대통령 소속 위원회, 국무총리 소속 위원회, 정부부처 소속 위원회로 구분할 수 있다.

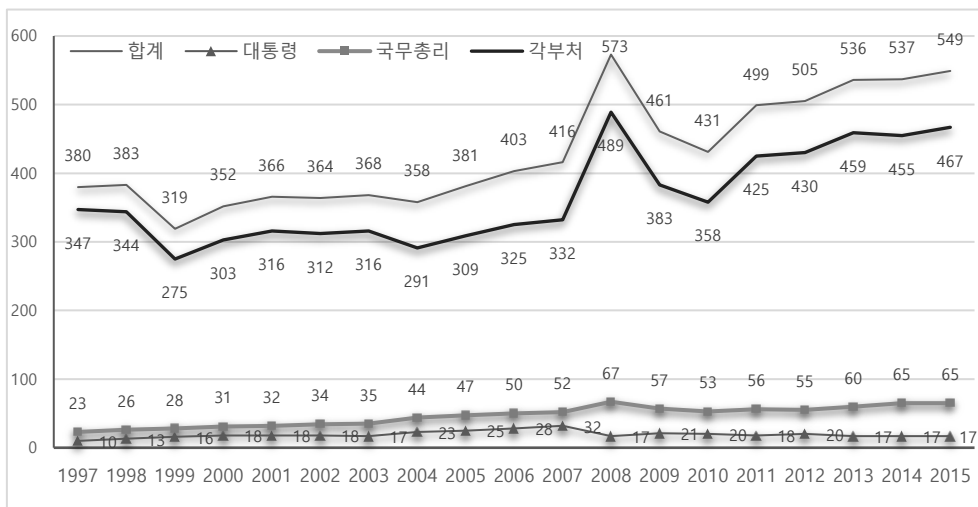


그림 8 소속기관 기준 정부위원회 변화 추이

(자료) (1997-2014) 정부위원회 현황자료, 작성기준일: 97~2007년 12.31, 08년 2.28, 09년 8.31, 10년 이후 6.30

각 부처 소속 위원회의 증가가 두드러지고, 국무총리 소속 위원회 역시 지속적으로 증가하는 경향을 보여준다. 즉 소속기관별로 위원회의 변동성에 차이가 있다. 대통령 소속 위원회는 헌법에서 규정하고 있는 네 개의 자문기구(국가원로자문회의(§ 90), 국가안전보장회의(§ 91), 민주평화통일자문회의(§ 92), 국민경제자문회의(§ 93)) 이외에 대통령의 정책

아젠다를 실현하기 위한 목적으로 설치한다. 국민의 정부 이전에는 약간의 대통령 소속 위원회(정책기획위원회(1989), 지방이양심의회(1991), 행정쇄신위원회(1993))를 설치하였으나 그 비중은 미미하였다. 김대중 정부에서 대통령 소속으로 네 개의 행정위원회(중앙인사위원회, 규제개혁위원회, 중소기업특별위원회, 의문사진상규명위원회)와 14 개의 자문위원회를 설치하였으며, 노무현 정부에서는 일곱개의 행정위원회와 국정과제위원회 열 두 개를 설치하여 대통령 소속 위원회 규모가 급속하게 성장하였다. 김대중 정부와 노무현 정부에서는 사회적 합의의를 강조하였고, 노무현 대통령은 정책 형성 과정에 시민사회가 직접 참여하도록 하기 위하여 다양한 정부위원회를 설치하였다. 또한 뉴거버넌스라는 참여를 통한 협업을 중시하는 국정운영방식의 확산으로 시민-시장-정부 행위자들 간 공유와 참여를 강조하여 민주적 가치의 실현에 관심을 기울이게 된 것도 한가지 이유라고 볼 수 있다(Jeong & Oh, 2010). 대통령 소속 위원회는 특히 정부가 가시적으로 하나의 이슈를 다루는 것처럼 보이는 수단이 된다. 또한 대통령이 정책문제에 관심을 갖는 것처럼 보이는 상징정치의 수단이 되고, 비록 실질적인 조치가 수반되지 않거나 위원회의 권고가 수용되지 않더라도 주요 기능으로 볼 수 있다(김근세·조규진, 2008).

대통령 소속 위원회 중 대통령이 직접 위원장이 되는 경우 보다는 민간에서 원로 위원장을 지명하는 경우가 많았다. 국가인적자원위원회와 저출산고령사회위원회와 같이 이전 정부에서부터 사회 문제를 해소하기 위하여 설치한 위원회인 경우가 대부분이었고, 박근혜 대통령이 정책 아젠다를 실현하기 위해 설치한 국민대통합위원회와 문화융성위원회는 민간위원장을 선임하였다. 국무총리와 민간위원장이 공동으로 운영하는 경우는 규제개혁위원회와 국가지식재산위원회와 같이 실무형 위원회인 경우로 볼 수 있고, 장관급 위원장을 임명한 경우는 국가우주위원회가 있다(표 22 참고).

표 22 대통령 소속 위원회의 위원장 현황(2014 년)

위원장 직급	위원회 수	예시
대통령	6	국가인적자원위, 저출산고령사회위, 국민경제자문회의, 민주평화통일자문회의
민간위원장	11	지역발전위, 국민대통합위, 문화융성위, 지방자치발전위
공동위원장(총리&민간)	2	국가지식재산위, 규제개혁위
장관급위원장	1	국가우주위

미국에서는 20 세기를 거치면서 핵심행정부의 제도적 기반으로 대통령자문위원회가 비약적으로 확대되어 왔다(Bledsoe, 2013). 그러나 김근세·조규진 (2008)에 의하면 우리나라에서 대통령자문위원회에 대한 인식은 긍정적이지 않다. 대통령이 문제를 회피하거나, 해당 문제에 관심을 갖는 것처럼 보여주기 위해 위원회를 설치하는 것으로 생각하는 것이다. 그러나 대통령은 다양한 사람을 정책과정에 참여시킴으로써 정책의 정당성과 수용성을 높이고, 자신의 국정철학을 정책의제로 전환할 수 있는 기회를 갖게 된다. 그리고 정부는 가능한 많은 정보를 다양한 정보원으로부터 수집, 처리해야 하는데, 위원회는 정보와 전문성의 좋은 유입 통로가 될 수 있다. 또한 다양한 정책공동체의 자문과 도덕적 이슈에 대한 자문, 가시적으로 하나의 이슈를 다루고 있다는 상징성을 확보할 수 있다는 점에서 위원회는 중요한 역할을 하고 있다(김근세·조규진, 2008).

그림 9 에서 볼 수 있는 것처럼 대통령 소속 위원회는 노무현 정부를 기점으로 일정한 수준에서 유지되고 있는 반면, 국무총리 소속 위원회와 부처 소속 위원회가 지속적으로 증가하고 있다. 특히 국무총리 소속 위원회는 주로 부처간 정책조정이나 협업이 필요한 다부처 관련 사업을 위하여 설치하고 있으며, 국민권익위원회, 원자력안전위원회 등의 의

결기관이 있다. 사회문제가 복잡해지고 부처간 갈등 혹은 협업을 위한 조정의 필요성이 있을 때 국무총리 소속 정부위원회가 늘어날 가능성이 더 높을 것으로 예상할 수 있다. 사회 문제가 복잡해지는 현대 행정 환경 변화에 대응하기 위한 조직 선택의 결과로 볼 수 있을 것이다.

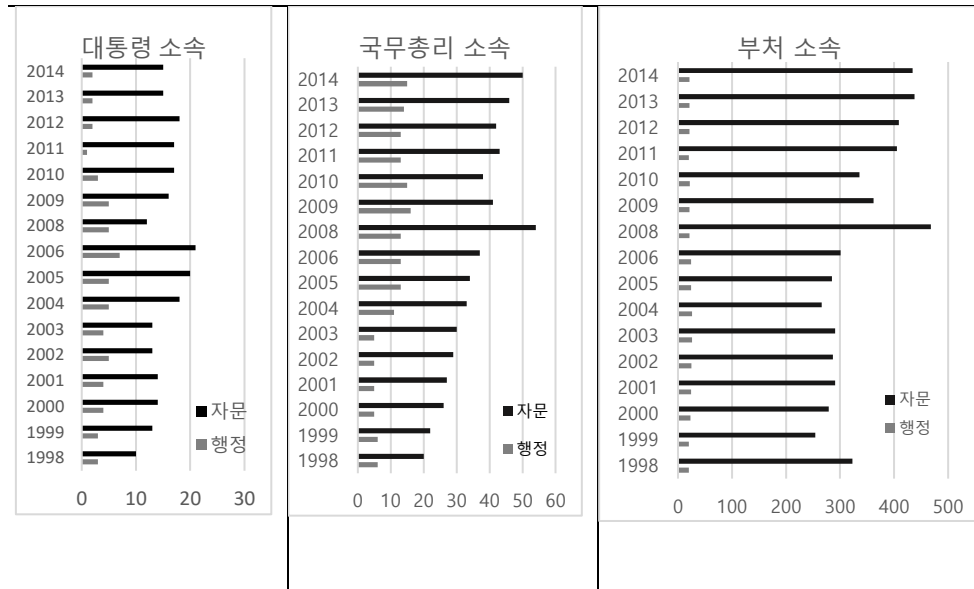


그림 9 소속기관별 정부위원회 변화 추이

그런데 이 과정에서 문제가 발생한다. 국무총리 소속 위원회는 국무총리실에서 주관하는 것은 10 개이고 나머지는 각 부처에서 주관하고 있는데, 국무총리가 위원장이 되어 회의를 주재해야 하는 회의가 전체 71 개 위원회 중 45 곳이나 된다(표 23 참고). 이러한 상황에서 국무총리가 위원회의 존재조차 모르고 있을 가능성은 충분히 있고⁵³ 위원회 운영이

⁵³ 2016 년 설치된 국가테러대책위원회의 전신이 되는 국가테러대책회의의 존재에 대하여 황교안 국무총리가 전혀 인지하지 못하고 있었던 사실이 2016 년 2

부실화 될 가능성 또한 커진다.

표 23 국무총리 소관 정부위원회 중 위원장 직급 비교(2014 년)

소관	위원장 직급	국무총리 주관 위원회	부처 주관 위원회
국무총리	국무총리	5	38
	공동위원장(국무총리&민간위원장)	2	4
	민간위원장	2	13
	장관급위원장(국무조정실장 등)	1	6

국무총리 소관 위원회 중 부처 주관 위원회를 부처 소관으로 조정하는 방안은 계속 논의되어 왔으나, 앞에서 살펴봤듯이 국무총리 소관 위원회는 계속 증가하고 있다.

표 24 소관(대통령, 국무총리, 부처) 변경 위원회 예시

이동 방향	위원회명
부처 → 국무총리	국가보훈위원회, 지방재정부담심의위원회
국무총리 → 부처	바이오안전성위원회

부처 입장에서 회의가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 크다는 위험을 감수하면서까지 위원회를 총리소관으로 설치해야 하는 이유는 무엇인가. 예산 규모는 국무총리 주관이면서 개별 부처가 소관하는 위원회가 부처 주관 위원회와 같거나 오히려 더 높은 경우도 있어(예 보건복지부) 예산 문제는 그 이유가 아닐 것으로 보인다. 그렇다면 부처가 국무총리 주관으로 위원회를 설치해야 하는 이유는 위원회의 성격과 관련이 있을 것이다. 표 25 에서 보는 바와 같이 국무총리 주관인 경우 위원회에 참여

월 18 일 국회 대정부 질문에서 드러났다

하는 부처 수가 평균 일곱 개 이상이었으나, 부처 주관 위원회의 경우 평균적으로 세 개에서 일곱 개 정도로 나타났다. 장·차관 입장에서 다른 부처의 협조가 필요한 사업의 경우 각 부처는 국무총리의 권위를 이용하려는 의도가 있음을 보여주는 결과라 하겠다. 아직까지 우리나라의 정책 조정은 대화와 타협보다 권위에 의존하는 조정이 이루어지고 있는 것으로도 볼 수 있다.

표 25 총리 주관 위원회와 부처 주관 위원회 비교(2014 년)

	국무총리 주관		부처 주관		
	평균 참가 부처 수	위원회 수	평균 참가 부처 수	위원회 수	Max
보건복지부	10	6	3	38	12
농림축산식품부	15	1	3	25	12
문화체육관광부	12	8	1	14	3
국토교통부	13	3	5	52	15
국방부	7	4	3	24	12
미래창조과학부	9	5	7	22	18
법무부	16	1	2	23	9
산업통상자원부	10	3	6	33	18
여성가족부	13	2	5	4	7
해양수산부	10	1	3	21	14
행정자치부	7	16	3	29	10

대통령소속 및 국무총리소속 이외의 위원회는 대부분 중앙행정기관인 각 부·처·청 소속 위원회이다. 국토교통부, 행정자치부, 보건복지부, 산업통상자원부 순으로 많은 위원회를 가지고 있는 것으로 나타났다. 행정자치부를 제외한 세 부처는 사업부서의 성격을 가지며, 이들 부처에서 위원회를 다수 설치하고 있다. 국토교통부와 산업통상자원부에서는 각종 인허가 기준 마련, 표준이나 권리 관계에 관한 기준 마련, 진흥 및 산업

화 지원 위원회들이 다수를 이루고 있어 위원들 간 내부집단을 형성하고 협력관계를 구축하고 있을 가능성이 높아 보인다. 전문가 혹은 사업체 대표, 개별 학회나 협회에서 추천을 받아 위원으로 참여하는 경우는 그들은 외부로 향해 목소리를 내는 것이 아니라 내부에서 타협과 조정을 통해 일정한 합의를 도출해낼 가능성이 높다고 볼 수 있다. 행정자치부의 경우에도 대부분 공무원의 권리관계에 대한 업무를 처리하거나 정보 공개 관련 분쟁을 처리하는 등 개인적 성격의 위원회를 다수 설치하고 있는 것을 알 수 있다.

반면 너무나 명시적으로 편이 나누어지고, 세력 대 세력의 갈등이 형성되는 성격의 위원회를 가지게 되는 부처, 예를 들어 노사정위원회나 최저임금위원회와 같은 성격의 위원회를 설치하게 되는 부처들은 상대적 을 위원회의 수가 적은 것으로 나타났다. 노사정위원회나 최저임금위원회 회의에서 양대 노총의 위원회 탈퇴 의견과 행동이 나올 수 있는 것은 그들이 노동조합이라는 거대 조직의 명시적인 대표로서 참석하기 때문에 집단행동을 하기 용이하기(혹은 어쩔 수 없이 해야 하기) 때문이다. 따라서 부처 소속 위원회의 증가는 부처가 이념 혹은 정치적 성격의 부처 보다는 사업부처의 성격을 가질수록, 갈등관계가 외부로 표출이 되지 않을 수록 더 많은 위원회를 설치하여 갈등관계를 조직 내부에서 해소하려는 유인이 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 중앙행정기관인 위원회 조직인 국민고충처리위원회, 공정거래 위원회, 금융감독위원회, 방송통신위원회 등이 늘어나는 경우에도 중앙 행정기관인 위원회에 속한 정부위원회 수가 늘어날 수 있으며, 입법, 행정, 사법 기관에서 독립하여 업무를 수행하는 국가인권위원회와 같은 조직도 별도의 정부위원회를 설치하는 것으로 나타났다.

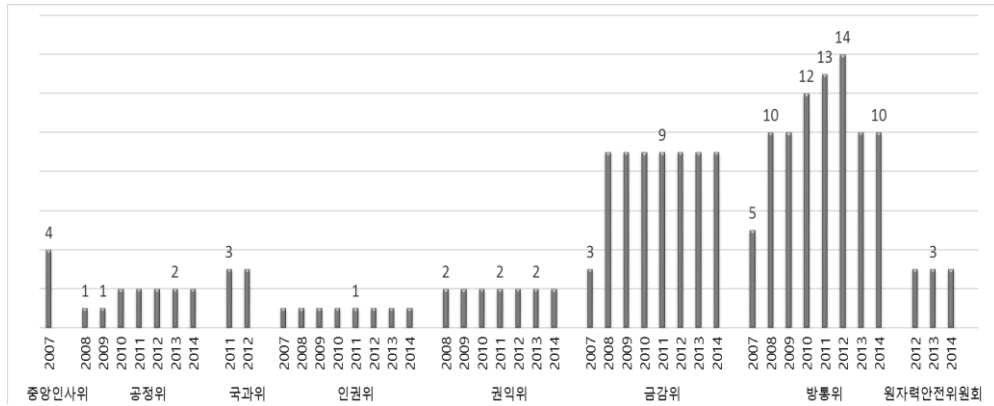


그림 10 중앙행정기관인 위원회 소속 정부위원회

(자료) 안전행정부 정부위원회 목록

그리고 각 부처의 입장에서는 주로 교수나 비판적 지지세력, 혹은 우호적 세력을 느슨하게 조직화 함으로써 조직에 대한 지지 세력이 증가하는 효과가 나타난다. 앞에서도 논의한 바와 같이 전문가 개인으로 참여하는 위원의 경우 위원회 방침에 순응하거나 혹은 적극적으로 본인들의 이익을 취하기 위해 협력할 가능성이 높기 때문이다.

라. 영속성 기준 : 계속위원회 vs. 임시위원회

위원회의 영속성을 기준으로 계속위원회(continuing commission)와 임시위원회(ad-hoc commission)로 나눌 수 있다. 계속위원회는 장기 혹은 종료 시한을 정하지 않고 운영하는 위원회를 말하고 임시위원회는 종료 시한이 정해진 위원회를 의미한다(Zegart, 2004). 한국에서 행정위원회의 경우 계속위원회를 원칙으로 하되 한시적으로 운영해야 할 필요가 있는 경우에 목적 달성에 필요한 최소 기간 내에 존속기한을 정하여 법률에 명시하도록 하고 있다. 반면 자문위원회의 경우 임시위원회를 원칙으로 하며, 존치 시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에 기한을 법령에

명시하도록 하고 있다.

그러나 표 26 에서 보듯이 종료 기한이 정해진 한시적 위원회는 그 비율이 낮으며, 각종 행사(경기나 대회, 박람회 등) 지원을 위한 위원회, 과거사 진상 조사 및 피해보상을 위한 위원회, 행정개혁을 위한 위원회 등으로 비교적 설치 목적이 뚜렷하고 대상이 한정적인 경우에 주로 종료기간을 적시하는 것으로 나타났다. 각종 정책에 관한 심의, 의결 및 자문을 하는 위원회나 평가 관련 위원회의 경우 장기적으로 운영될 수 있는 것으로 나타났다.

표 26 정부위원회의 항구성 비교

	항구적	한시적	한시적 위원회의 예
2010	449	34	10·27 법난피해자명예회복심의위, 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회, 국방개혁위원회, 주류판정심의위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 지역신문발전위원회, 국제빈곤퇴치기여금운용심의위원회, 부품소재발전위원회
2011	464	35	
2012	488	35	
2013	509	33	
2014	511	28	

(자료) 정부위원회 근거법령

따라서 자문위원회의 경우 일시적 설치 원칙에 예외적으로 운영기간을 연장해가야 하는 것이 원칙임에도 불구하고(일몰법의 도입 취지를 생각해보면 된다.), 한시적 위원회는 그 비율이 매우 낮다. 정부위원회를 비교적 장기에 걸쳐 운영한다는 것은 정책의 연속성 측면에서 바람직하다고 볼 수 있는 측면이 있는 반면, 대부분의 위원회에서 위원 임기는 2년 이내이기 때문에 위원회 내부 구성원의 변경을 통해 새로운 정보와 아이디어를 가진 사람이 유입될 수 있도록 하는 것이 중요하겠다.

3. 정부위원회 증가 원인 분석 결과

가. 증가 유도 측면

이처럼 정부위원회가 꾸준히 증가하는 이유를 증가 유도 환경의 측면과, 축소 제약 환경 측면에서 논의해 볼 수 있다. 전자는 위원회를 필요로 하는 환경이 조성되고 있다는 점을, 후자는 위원회의 폐지나 통폐합을 제약하는 환경적 요인이 강화되고 있음을 보여줄 수 있을 것이다. 증가 유도 환경은 정부업무 증가와 정부기능 변화를 그 내용으로 한다. 먼저, 정부업무 증가가 정부위원회 증가에 영향을 주고 있다. 미연방 정부자문위원회의 역할을 논의한 D. S. Brown (1955)에 의하면 공공조직의 업무가 증가함에 따라 자문위원회의 수가 증가한 것으로 나타났다. 이것은 정부가 자원 부족 문제를 해소하기 위하여 조직 외부인과의 협력 필요성이 커졌기 때문에 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 위원회는 계선조직에 대하여 자문하고, 정책에 대한 지지 의사를 표명함으로써 관료가 정책을 도입하고 책임질 수 있도록 한다. 그리고 위원의 우호적인 발언, 회의 참석, 의회나 명망가의 지지 등을 통해 정책에 대한 계선조직 내·외의 지지를 확보하게 하고, 대중에게 정책을 설명(interpretive role)하기도 한다. 또한 청취자(listening post)로서 쟁점에 대한 반대의견을 수렴(means of reaching agreement)하거나, 연구를 진행(agency for special studies) 하여 정책문제를 발굴하기도 한다(Brown 1955). 위원회의 이러한 긍정적인 측면을 활용하고자 하는 욕구가 정부에서 발견되는 경우에 공공조직 업무 증가는 곧 위원회 증가로 이어질 수 있는 것이다.

공공조직 업무가 증가함에 따라 정부위원회 규모가 증가하였다는 해석은 우리나라에서도 적용해 볼 수 있을 것이다. 우리나라에서는 개입지

향적 경제 정책을 추진해 왔으며, 사회변동에 따라 정책수요가 폭발적으로 증가하여 왔다. 1980년대 이후 정부조직법정주의에 의하여 중앙행정기관의 수는 비교적 일정하게 유지되어 왔다. 그러나 공무원 수와 정부예산은 급격히 증가하여 정부의 역량이 커졌지만, 여전히 정부가 가진 자원, 특히 전문지식이나 정책에 대한 지지는 외부에서 확보하여야 하는 경우가 많아지고 있다. 이때 정책과정을 개방함으로써 의사결정과정의 민주적이라는 상징성을 얻을 수도 있을 것이다. 국민과의 관계에서 추구되어야 하는 민주성은 정부 스스로 달성하기는 어려우며, 반드시 의사결정 과정을 개방하여야 확보할 수 있는 것이다. 이 때 외부 명망가를 정책결정과정에 참여시킴으로써 정책에 대한 외부 지지를 확보할 수도 있다. 즉, 위원회 수가 증가하는 중요한 요인은, 행정의 전문성과 민주성을 보완하기 위한 협치의 필요성이 증가하였고, 이에 따라 위원회 형태의 조직이 자연스럽게 증가하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

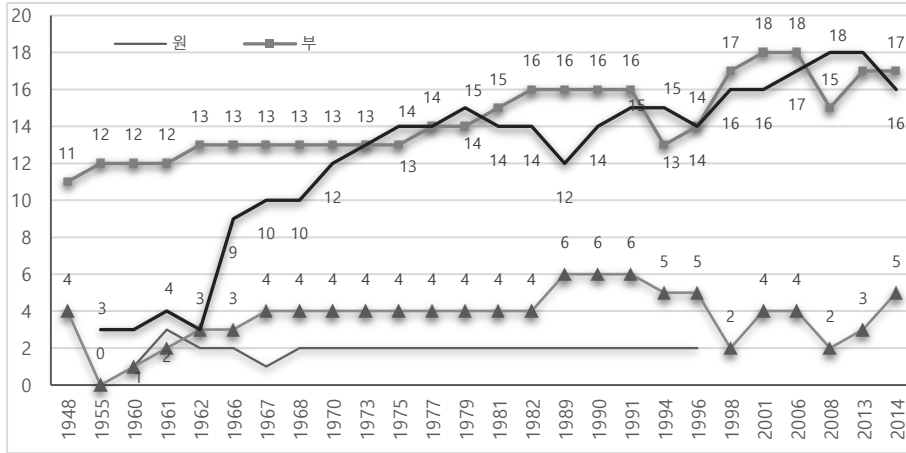


그림 11 정부기구 추이(단위: 개)

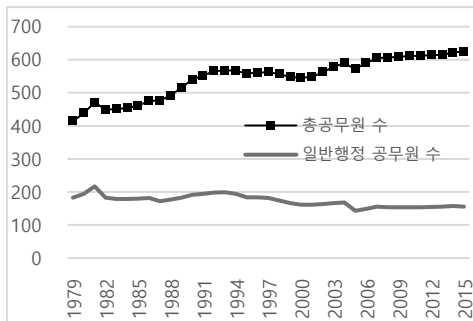


그림 12 공무원 수 변화(단위: 천명)

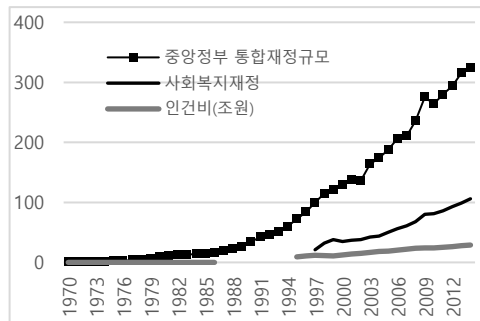


그림 13 통합예산 변화(단위: 조원)

(자료) 통계청, 정부기구 추이, www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1015

유도 환경의 두 번째 내용은 정부 기능변화로 인한 위원회의 증가 가능성이다. 이수영·오세영 (2014)에 의하면 처(處)를 제외한 정부 조직(部, 廳)은 2005년에 비하여 2014년에 정책 수립 및 지원 기능이 강화되고 정책집행기능은 상대적으로 비중이 축소된 것으로 나타났다. 특히 정책 수립 시 필요한 정보를 제공하거나, 정책을 심의함으로써 보완하거나

정당성을 부여하는 역할을 하는 것이 위원회의 주요 임무라고 볼 수 있을 것이다⁵⁴. 따라서 정부의 역할이 집행이나 평가 보다는 기획기능이 강화된다면 그 과정에서 정책의 정당성을 획득하기 위한 제도적 장치로 위원회제도를 활용할 가능성이 높아지는 것이다.

유도 환경의 세번째 내용은 행정기관이 위원회를 설치하려는 것은 전략적 선택이론(strategic choice)은 조직 구조와 맥락적 요인이 서로 관계가 있다는 전제하에 상황을 평가하고, 목표를 달성할 수 있는 조직적 전략을 수립할 수 있음을 보여주는 이론이다. 여기서 조직 구조(organizational structure)는 조직 내부의 업무 활동을 통합하고 통제하기 위한 행정 기제와 업무를 공식적으로 배분하는 것을 의미한다. 따라서 조직 구조가 조직성과에 미치는 영향을 분석할 때 조직을 구성하고 운영할 수 있는 권한이 누구에게 있는지가 중요하다(Child, 1972). 정부 위원회의 증가를 부정적 조직효과로 보면 위원회가 왜 증가하는지에 관한 중요한 함의를 줄 수 있을 것이다. 먼저 운영기술의 측면에서 모든 조직은 담당 업무를 잘 수행하기 위한 기술을 가지고 있다. 행정기관의 입장에 정부가 능력이 불완전하고 그에 대한 보완이 필요할 때 가장 손쉽게 주변에서 얻을 수 있는 것이 네트워크 조직이다. 의한 그리고 조직 구조의 측면에서 보면 행정기관은 조직 구조를 형성하고 조직의 안정성을 가져오는 전략을 수립하여 환경의 영향을 완화하는 것이다(O'toole & Meier, 1999). 조직 구조는 권한과 책임 배분을 위한 조직 설계를 의미하며 예를 들어 상관-부하 간 공식적인 명령-복종관계를 형성하는 계층제(hierarchy) 구조와 개인·기관 간 수직적, 수평적 연결에 의한 권력관계

⁵⁴ 세부 내용은 자문위가 통과의례 수단에 불과하다고 비판하는 서울신문. 2002.6.6. 공룡화 정부위원회 정밀진단/(중)자문위 형식적 운영... '거수기' 노릇만. 기사 참고

를 형성하는 네트워크 구조가 있다(O'toole & Meier, 1999). 정부위원회는 일단 설치되면 비교적 안정적으로 유지되는 조직으로, 계선조직이 아니면서 계선조직이 필요로 하는 각종 자원(지식, 지지 등)을 안정적으로 공급 받을 수 있는 구조를 형성하게 된다. 또한 인적자원 측면에서 보면 전문화되고 있고 관료들은 그 자체로 행정전문가가 되었다. 관료 이외의 전문가(과학자, 의사, 학자 등)를 공공조직에 채용하는 것은 공공정책에 필요한 기술 수요 때문이다(O'Toole & Meier, 2014). 조직은 내부에서 보유하고 있는 인적자원과 조직 외부에서 활용 가능한 인적 자원을 흡수하고자 한다. 기관장은 정부위원회 위원 선정 및 구성 비율, 의결 내용 등에 대한 것을 기관의 필요에 의하여 선택한다고 볼 수 있다.

나. 축소 제약 측면

다음으로 축소 제약 환경은 법치행정 강화와 행정의 형식화를 그 내용으로 한다. 정부의 업무 처리시 적법절차의 원칙을 지키는 것이 중요한데, 정책의 수립, 집행, 평가 과정에서 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 내용이 상세하게 제도화되어 있는 경우가 많다. 이것은 법치행정의 원칙 때문에 나타나는 현상이다. 예를 들어 법정계획이 증가하거나 제도의 개선이 중요해질수록 정부위원회의 역할이 고착화되고 영속적으로 변할 가능성이 커진다. 마지막으로, 행정의 형식화 정도가 커질수록 정부위원회 수는 증가할 수밖에 없는 구조로 갈 수 있다. 근거규정 측면에서는 특히 법률에 근거하는 정부위원회 수가 증가하고 있어 정부위원회 수 관리는 더욱 어려워지고 있다. 위원회 지위 변동을 위해서는 법률을 개정해야 하기 때문이다. 이에 대하여 총괄부처는 일몰법을 적용하거나 근거규정에 시한을 정하도록 권고하고 있으나, 종료시점을 명시하고 있는

위원회의 비율은 낮은 편이다. 실제로 종료 기한을 명시한다 하더라도 기한을 연장하는 경우도 있기 때문에⁵⁵ 종료 시한을 명문화 하는 것이 반드시 정부위원회 수를 감소 시키지는 않을 것으로 보인다.

실제로 정부위원회의 변동 양상을 보았을 때(표 27 참조) 매년 정부가 발표한 폐지 대상 정부위원회 수보다 실제로는 훨씬 더 적은 수의 위원회만이 폐지되어 왔다. 법치행정 혹은 행정의 형식화가 강화될수록 위원회 조직이 실제로 폐지되기는 어려워 질 것이다.

표 27 정부위원회 조직 변동 양상

	분화	승계	신설	유지	통합	폐지	계
2010	0	5	21	448	0	11	485
2011	0	5	23	450	0	24	502
2012	4	5	31	453	0	22	515
2013	0	16	26	489	1	10	542
2014	0	6	6	526	1	3	542

(자료) 정부위원회 활동조사서와 근거법령. 2007~2009년도는 2010년 정부위원회 목록을 기준으로 존속되고 있는 위원회를 기준으로 작성하여서 일부 차이가 있음

(주) 분화는 2013년 이루어진 조직개편으로 농림수산물부가 농림축산식품부와 해양수산물로 나뉘어지면서 농업분야 위원회와 어업분야 위원회로 나뉘어지면서 발생한 것으로 코딩상 1년의 시차가 있음. 2012년 분화된 조직은 2013년 승계 카테고리 포함

⁵⁵ 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회는 2011.12. 31에서 2012.12.31로 활동 시한을 연장한 후, 2015.6.30로 한차례 더 연장하였다.

다. 소결론

이상의 논의 내용을 정리하면 위원회 수가 지속적으로 증가하는 이유는 위원회의 증가를 유도하는 환경적 조건과 위원회의 폐지를 어렵게 하는 환경적 조건이 결합되어 있기 때문이라고 볼 수 있을 것이다.

표 28 위원회 증가 원인 정리

환경 요건	위원회
정부 업무 증가 → 정부 외부에서 자원을 취할 필요가 있으며, 특히 지식이나 정책에 대한 지지를 위원회를 통하여 확보	→ 증가 유도
정부의 정책수립 기능 강화 → 정책을 보완하거나 정당화할 수 있는 위원회 역할 증가	
법치행정 강화에 따라 법정계획, 법률에 근거한 정부위원회 증가 → 위원회 역할이 루틴화, 고착화될 수 있으며, 위원회 폐지를 위해 법률 개정 필요	→ 축소 방해
행정의 형식화 즉, 절차적 측면이 강조되고 있으며 각 행정 단계에서 위원회의 역할이 법정화 되고 있음	

제 3 절 정부위원회 설치 목적 분석 및 유형구분

다음으로 운영기술의 측면에서 조직이 문제 해결에 필요한 절차나 제도를 갖고 있는가에 대한 것이다. 정부위원회제도와 관련하여 위원회가 실제 정책 문제 해결에 필요한 지식이나 전문성 혹은 정치적 지지를 동원할 수 있는 능력이 있는가 여부에 대한 것으로, 우리가 어떠한 형태의 정부위원회를 가지고 있느냐와 관련 있다고 볼 수 있다. 본 절에서는 정부위원회의 형태에 대한 이론적 논의와 실정법상의 논의 내용에 대하여 검토한 후 정부위원회의 유형 구분은 정부위원회의 설치 목적과 밀접하게 연계하여 설명된다는 점을 강조하고자 한다.

1. 정부위원회 유형구분에 대한 이론적 검토

가. 참여자 중심 분류

프라이드슨은 정부 조직형태와 민간부문 참여반영성(participative reflection)을 기준으로 한 2X2 모형을 이용하여 정책과정에서 전문가주의가 국가권력행사와 어떻게 결합하는지 보여주었다(Freidson, 1999), 프라이드슨 (2007), 204-207). Damaska (1991) 의 국가기구 간 조직 구조와 정부-시민사회 간 정책관여를 기준으로 한 분류모형⁵⁶을 참고하였는데 (Freidson, 1999). 그는 국가가 권력을 제대로 행사하기 위하여 전문가에게 의존한다고 보았다. 정부조직형태는 관료가 정부조직을 구성하고 운영하는 것(Hierarchical)과 외부전문가와 같은 민간의 참여를 광범위하게 허용하는 것(Coordinate)으로 나뉜다. 그리고 정책참여는 관료가 정책에 적극 관여하는(Active) 형태와 수동적으로 반응하는(Reactive) 형태로 나뉜다. 조직형태와 민간부문 정책참여에 따라 네 가지 유형의 조직이 나타난다.

⁵⁶ 프라이드슨이 참고한 Damaska(1986)는 국가 정책 수행을 위해 부처(state ministries)와 기관(agency)이 어떻게 조직화 되었는가를 기준으로 위계적(hierarchical), 조정적(coorditative)으로 나누고, 정부 기관의 권력 행사를 기준으로 개인이나 시민단체가 주도하는 반응적(reactive)과 정부가 주도하는 능동적(active)으로 나누었다.

표 29 Freidson 의 국가변화와 프로페셔널리즘 관계

조직형태 \ 정책참여	Active	Reactive
Coordinate	능동적-통합적	반응적-통합적
Hierarchical	능동적-위계적	반응적-위계적

첫째, 능동적-통합적 관계는 관료가 사회 비전을 적극 창조하려고 하면서도 관료기구가 그 일을 전담하려고 하지는 않는다. 둘째, 반응적-통합적 관계는 국가와 전문가가 상호작용하면서 이익집단이 국가로부터 공식적으로 위임 받은 권한을 자유롭게 행사할 수 있는 경우를 의미한다. 국가는 전문성 강화 훈련과 자원이 부족하여 외부집단과 컨설턴트의 지식과 조언에 의지한다. 셋째, 반응적-위계적 관계는 관료가 전문 직업훈련을 받은 사람으로, 다양한 이익 집단을 반영하여 구성한다. 따라서 관료가 이익집단의 이익을 반영하기 위하여 노력한다. 넷째, 능동적-위계적 관계는 관료가 전문가를 통제하는 형태이며, 국가는 꼭 필요하다고 생각되는 의학, 법, 공학 등의 분야에서 전문가의 지원을 받지만 국가의 지배이데올로기에 잠재적으로 도전할 수 있는 학문 분야는 정책과정에 참여할 수 없다.

프라이드슨의 분류 기준은 권력 관계를 바탕으로 민간위원의 역할과 영향력을 파악하도록 하는 유용한 틀을 제공해 주고 있다. 위원회와 관료 사이에 기능 중첩이 발생할 수 있기 때문에 양자의 권력관계가 위원회의 핵심 특징이라 볼 수 있을 것이다. 특히 우리나라와 같이 관료가 자문위원회에 자주 참여하고 있는 경우에는 관료위원과 외부위원 간 권력 관계에 대한 분석틀이 될 수도 있다. 먼저 반응적-대등적 관계가 형성된다면 민간위원이 자유롭게 이익집단의 이익을 반영하여 행동할 것으로 볼 수 있다. 그러나 반응적-위계적 관계가 형성되어 있다면 관료가 직접 이익집단의 이익을 반영하고 당연직 위원들의 역할이 커지게 될 것이

다. 그리고 능동적-위계적 관계나 능동적-대응적 관계가 형성되어 있다면, 전문가는 제한된 분야에서 참여하거나 참여가 거의 이루어지지 않을 것으로 예상할 수 있다.

양승일·유홍림 (2012)은 Freidson 의 논의를 바탕으로 민간위원의 참여반영성과 민간위원의 참여구성을 기준으로 여섯 개 유형의 자문위원회로 분류하였다. 이들은 Freidson 의 논의에서 정책기구의 특성과 정책성향에 대한 구체적인 분류기준이 없다는 점을 한계로 지적하였다. 이들은 참여반영성은 민간위원과 정부위원 수를 비교하여 민간위원의 비율이 낮은 경우 ‘낮은구성’으로, 동수인 경우 ‘동등구성’으로, 높은 경우에 ‘높은구성’으로 세분화하였다. 그리고 반영여부는 민간위원의 의견이 위원회의 최종산출물로 채택되는 경우이고, 그렇지 않을 경우 미반영으로 구분하였다.

표 30 민간부문 참여반영성의 3*2 유형론

참여구성 반영여부	낮은 구성 (low composition)	동등 구성 (equal composition)	높은 구성 (high composition)
반영(reflection)	낮은 구성-반영	동등 구성-반영	높은 구성-반영
미반영 (nonreflection)	낮은 구성-미반영	동등 구성-미반영	높은 구성-미반영

출처: 양승일·유홍림 (2012)

Freidson (1999, 2007)과 양승일·유홍림 (2012)은 각각 조직형태와 참여형태, 참여구성과 참여반영성을 기준으로 조직 유형을 구분하고 있다. Freidson 의 분류기준은 주로 제도적인 측면에서 전문성이 어떤 조건에서 잘 발현되는가를 분석하고 있다면, 양승일·유홍림은 조직의 실제

운영에 대하여 각 참여자 간 영향력 발현 정도를 분석하고 있다고 볼 수 있다.

나. 분야 및 역할 중심 분류

D. S. Brown (1972)은 분야나 역할을 기준으로 여섯 가지 유형의 위원회 형태를 제시하였다. 첫째는 일반자문위원회(Committees of a general advisory nature) 프로그램이 논쟁적이고 비용이 많이 소모되며, 복잡하거나 친숙하지 않을 때 설치한다. 조직 리더나 소수집단의 대표와 같은 명망가를 위원으로 선정한다. 이러한 형태의 위원회는 특정 분야에 특화된 기술을 활용하여 자문하지 못하는 한계가 있다. 다음은 과학기술 자문위원회(Scientific and technical advisory committees) 이다. 주로 과학이나 기술 분야의 전문가가 위원으로 참여하며 국방, 농업, 보건, 교육 관련 부처에서 많이 설치한다. 이러한 형태의 위원회는 관료(많은 경우 관료가 전문가) 위원의 업무수행을 강력히 지원하고, 회의는 잘 진행된다. 다만 전문가들이 분열하는 경우가 많은 점은 문제이다. 세 번째는 특수고객(산업)자문위원회(Special clientele(industry) advisory committees) 이다. 지역, 서비스나 상품에 기반하여 형성된 단일 산업 혹은 관련 산업 집단 등의 구성원이나 대표로 구성된다. 특히 희귀한 자원 배분에 관한 결정 과정에 활동하며, 규제된 것을 지원한다. 이들은 특정 고객 집단을 대표하기 때문에 정부로부터 컨설팅을 받는다. 따라서 위원이 가치 있는 정보를 획득하거나 정경 유착을 유발할 수 있다. 네 번째는 특정업무자문위원회(Specific task(or action) advisory committees) 이다. 특정한 임무를 할당하면 그 임무를 실행하기 위해 설치하는 것으로 자문보다는 임무 수행이 중요하게 여겨진다. 건강 돌봄

(health care), 지역사회 지원, 재난계획 등의 분야에서 활동하며 대부분 임시기구이다. 다섯째는 연구위원회(Research committees)이다. 안보, 질병, 여권, 관세정책, 주택, 정부 조직 등과 같은 국가적 문제에 대한 연구를 통해 사실을 발견한다. 위원회에 관료가 일반적으로 참여하지만 외부구성원이 주축을 이루게 된다. 마지막으로 공공컨퍼런스(Public conferences)가 있다. 교육, 정신지체, 고령화, 경제 등 다양한 이슈에 대하여 수백 명 이상의 사람들이 참여하여 토론하고 중요한 이슈에 대한 추천안을 결정한다.

표 31 분야 및 역할 중심 유형구분

유형	위원 위촉	목적	기타
일반자문위원회	조직 리더나 소수집단의 대표와 같은 명망가	일반적, 논쟁적 문제	일반적인 문제만 해소
과학기술자문위원회	과학, 기술 분야 전문가	국방, 농업, 보건, 교육 관련 부처에 다수 설치	관료에 의한 추동력 확보
특수고객(산업)자문위원회	산업 대표 등이 구성	희귀 자원 배분 과정	정경유착 우려
특정업무자문위원회	특정분야 전문가	건강 돌봄, 재난 등의 분야 업무수행	임무 할당 후 수행 중요
연구위원회	특정분야 전문가	안보, 질병, 여권 등 국가적 문제에 대한 연구	대안 제시에 중심
공공컨퍼런스	불특정 다수	다양한 이슈	의견 수렴에 중심

다. 국가기능론에 의한 분류

김근세·박현신 (2007)은 국가기능론(합의, 생산, 통합, 집행)에 따라 위원회 유형(행정, 자문)의 비중 간 상관성을 분석한 후 각 유형별로 실제 행정위원회를 배정하였다. 먼저 합의기능의 경우 행정위원회체도의 비중이 작을 것으로 보았다. 합의기능은 법이나 정치와 같은 기제를 사

용하여 자본주의 국가 유지의 근간이 되는 사회계약을 강제하는 기능으로, 국가는 소유권과 계급 간 관계, 적법, 불법 활동을 정의하는데 사회적 합의가 없다면 사회관계와 자본주의 교환구조가 붕괴할 수 있다. 따라서 합의기능은 중앙정부가 직접 수행하며 전형적인 독임제 구조를 취할 것으로 보았다.

반면 생산기능은 국가재정을 매개로 자본축적을 증진시키는 기능으로 생산조건 확보와 관련되어 있어 자본과 직접적인 이해관계가 있다고 할 수 있다. 국가는 이윤창출 조건을 제공하여 자본주의 엘리트의 충성을 확보하고 노동 재생산 보장에도 관심을 가진다. 따라서 국가는 국가 자체의 이익과 엘리트 및 노동자를 위한 생산과 재생산 구조와 밀접한 관련을 갖게 된다. 따라서 자본가와 노동자의 합의를 구해야 한다는 점에서 합의기능보다 위원회제도가 발달한다.

사회통합기능은 자본과 노동의 갈등관계에서 발생하는 자본주의의 기본 모순을 완화하여 정당성을 확보하기 위한 기능이다. 국가는 통합기능을 통해 사회 내 모든 집단의 물적, 사회적 안녕과 사회계약에 참여하는 집단의 역량과 자발성을 증진시키고자 하고 이때 이데올로기가 중요한 역할을 한다. 자본주의의 정당성 확보를 위해 모든 사회계급의 정치 투입 요소를 흡수해야 하고 국가가 사회정책 결정에서 중립적이라는 이데올로기를 획득해야 한다. 따라서 위원회제도의 비중이 커질 것이다.

마지막으로 집행기능은 다른 세 기능이 효과적으로 수행되도록 내부에서 정책을 조정하고 관리하는 기능이다. 불확실하고 급변하는 행정 환경에서 신속성과 대응성을 강조한다는 측면에서 유연성이 큰 구조가 요구된다. 따라서 집행기능에서 행정위원회제도의 비중이 증가한다.

행정위원회가 없었던 전두환, 노태우 행정부 기간을 제외한 모든 기간에 통합, 집행, 생산, 합의기능 순으로 점유율이 높은 것으로 나타났다. 박정희 행정부에서 노태우 행정부까지 통합기능 비율이 50% 이상을 차

지하면서 큰 비중을 보였다. 그러나 김영삼 행정부와 김대중 행정부를 거치면서 상대적으로 감소하는 추세를 나타냈고, 2002 년도를 전후로 35% 수준으로 보인다. 통합기능 비율은 노무현 행정부에서 전례 없는 급격한 증가를 보이는 데 이는 노무현 행정부가 통합기능과 관련된 국정과제 추진체로 위원회 기관유형을 선택한 것을 시사한다. 과거 청산이라는 큰 틀에서 민주화운동관련자명예회복및보상심의회 등 이데올로기적 성격의 행정위원회가 김대중 행정부에서 추진되었다. 그러나 이러한 이데올로기적 성격의 행정위원회는 복지기구적 성격의 행정위원회와 구분하여 이해할 필요가 있다. 즉 복지기구적 성격의 행정위원회는 민주화에 따른 타협과 협의가 중시되기 시작한 1990 년대 이후 발달된 것으로 이해할 수 있다. 반면 이데올로기적 성격의 행정위원회 증가는 김대중 행정부때부터 나타난 특징이라고 할 수 있다. 마지막으로 집행기능의 경우 1977 년 이래 1993년 까지 감소 추세를 보인다. 그러나 이러한 흐름은 김영삼 행정부에서 소폭 상승으로 흐름이 바뀐 후 김대중 행정부 출범 이후 급격하게 증가한다. 이러한 접근법은 행정위원회만을 분석대상으로 하고 있다는 점에서 망라성은 떨어지지만 통시적으로 우리나라 행정위원회의 성격을 정리하였다는 점에서 의미가 있는 접근이라고 볼 수 있을 것이다.

표 32 국가기능론을 적용한 행정위원회 유형 구분

국가기능	내용	목표	하위기구	행정위원회 예시
합의기능	이데올로기(소유권 규정, 계급관계, 활동 적법성)	질서 안정(stability) 안전(security)	정치(의회민주주의, 지방정부, 대외관계), 법(법원), 억압 기구(경찰, 군대, 감옥)	이북 5 도위 의문사진상규명위 경찰위 보호관찰심사위
생산기능	노동력 재생산, 이윤창출 조건	물적 생존, 지속적 성장	공적생산, 공적제공, 국고(국가재정, 통화)	중앙토지수용위 품종보호심판위 항공사고조사위 복권위원회

통합기능	모든 사회집단 후생보장으로 사 회적 통합 확보	복지 및 이데올 로기 제조	복지(보건, 교육, 사회복지사업) 이데올로기제조(정 보, 통신매체)	중앙환경분쟁조정위 청소년보호위 중앙노동위 산업재해보상심사위 국민연금재심사위 국사편찬위
집행기능	국가 내부적으로 조정 관리	기능 조정 및 국가기구 자체 재생산 감시	관리기관, 규제기 관	소청심사위 국민고충처리위

(자료) 김근세·박현신 (2007) 의 내용 정리

2. 실정법상 유형구분 : 행정위원회와 자문위원회

우리나라는 현재 행정위원회와 자문위원회로 구분하고 있으며, 두 유형의 가장 큰 차이는 사무국과 같은 별도의 지원조직이 있는가 여부이다. 그런데 자문위원회로 분류된 경우에도 사무기구를 설치하는 경우가 있어서 소위 행정위원회형 자문위원회 조직이 생성되어 자문위원회와 행정위원회의 구분이 점차 모호해지고 있다. 이러한 모호성은 정부위원회에 대한 연구 경향에서도 나타나는데, 기존에 자문위원회의 특징에 관한 탐색적 연구(김병섭·김철, 2002; 김철, 2012; 이명재, 1996)에서 자문위원회와 행정위원회를 구분하면서도 실제 논의에서는 양자를 혼합하여 위원회 전체의 특징을 설명하였다. 정부위원회라는 포괄적 분류 하에 자문위원회와 행정위원회의 특징을 명확하게 구분하지 못하고 있는데, 이것은 실제로 양자 간 특성의 차이가 없어졌기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 그리고 앞으로 더 가까워 질 것이라는 예측이 가능해진다. 행정위원회와 자문위원회로 구분하는 것의 실익이 있는지를 살펴보고 통합적 관리의 필요성에 대하여 검토하고자 한다.

우선, 위원회 설치를 위한 근거 법규의 형태를 살펴보면 행정위원회

는 반드시 법률로 설치하지만 자문위원회는 대통령령으로 설치함을 원칙으로 한다(2014 년도 행정기관소속위원회설치·운영지침). 자문위원회는 대통령령으로 설치함을 원칙으로 하는 이유는 위원회 설치·운영의 탄력성과 효율성을 높이기 위한 것이다(2012 년도 정부조직관리지침). 그리고 행정위원회와 자문위원회는 전문지식이 필요하거나 절차상 신중함이 요구될 때 설치하도록 한다는 점에서 공통점이 있으나, 행정위원회의 업무 성격이 계속적이고 상시적이거나 기존 행정기관의 업무와 중복이 없어야 한다는 제한이 가해지고 있다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 행정위원회는 집행기능을 담당하는 사무기구를 설치할 수 있고, 행정위원회의 하부기구 및 정원은 행정기관에 준하여 관리하지만, 자문위원회에는 가급적 사무기구의 설치를 제한하고 주관부처에서 사무 업무를 지원하도록 하였다. 이와 관련하여 2014 년 기준 정부위원회 중 행정위원회의 평균 예산은 28 억 8 천만원으로, 설정되었고, 자문위원회는 1 억 7 천만원으로 예산이 편성되어 현저하게 높게 나타났는데 이것은 행정위원회가 상설적으로 업무를 수행하여 별도의 사무기구가 수반되는 경우가 많기 때문인 것으로 해석해 볼 수 있다(안전행정부 2015)

표 33 법령 상 행정위원회와 자문위원회 비교(2014 년)

설 치	자문위원회		행정위원회
	요건	-업무내용이 전문지식이나 경험 있는 사람의 의견을 들어 결정 필요 -신중한 절차 거쳐 처리 필요 업무	-업무내용이 전문지식이나 경험 있는 사람의 의견을 들어 결정 필요 -신중한 절차 거쳐 처리 필요 업무 -기존 행정기관 비중복, 독자적 업무 -계속적·상시적 업무
	설치법령	목적·기능 및 성격, 위원 구성·임기·결격사유·제척·기피·회피, 존속기한, 의결정족수 등	
	제약	중복 설치 제한	
	협의	위원회 설치계획 수립하여 행자부 장관에게 제출하고 사전 협의	
	존속기한	5 년 이내 필요 최소기한	필요 최소기한

위 원	자격	관련 분야 전문지식이나 실무경험이 풍부한 사람	
	제약	중복 위촉·임명 제한, 위원의 성별·지역별·직능별 균형, 과도한 상위 직급 위촉 제한	
	위원	비상임위원, 상근위원(전문가 등의 충분한 사전 검토 필요할 때)	비상임위원, 최소 상임위원(법령상 당연직 위원, 안정적 계속 심의)
	임기	3년 이내, 최소 기간	
운 영	정보제공	기관장은 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 위원에게 통보(예외 있음)	
	심의	기한 준수, 심의 기준 사전 공개, 합리적 근거 제시, 공정-투명 심의	
	사무기구	사무기구 금지(예외 있음)	최소 사무기구
	회의	출석 회의 원칙	
	기록	기관장이 회의록·속기록·녹음기록 충실히 작성	
	수당지급	예산 범위 내 수당 지급	-
관 리	설치통보	기관장은 위원회 설치 후 지체 없이 행정자치부장관에 통보	
	활동보고	기관장은 매년 소관 위원회 활동내역서(예산집행, 회의 등)를 행자부 장관에 통보	
	국회보고	행자부 장관은 매년 정기국회 전까지 위원회 운영 현황 보고서 제출	
	공개	위원회 현황과 활동내역서 등을 홈페이지 등에 공개, 국회 소관 상임위원회 보고	
	존속점검	기관장이 매 2년 소관 자문위 존속 여부 점검 후 행자부 장관에 제출	-

(자료) 행정기관위원회법, 정부조직관리지침, 행정기관소속위원회의설치·운영지침

그러나 위에서 논의한 이러한 차이점들이 실제 운영과정에서 이러한 구분이 실질적인지에 대해서는 논의가 많이 이루어지고 있지 못하다. 행정위원회와 자문위원회 간 가장 큰 차이는 사무기구의 존재 여부인데(권해수, 2005), 현행 제도상 사무기구는 정부 부처의 공무원을 파견하여 위원회의 업무를 지원하는 사무기구(사무국)를 위원회 내에 설치하는 방식

과⁵⁷, 사업 추진을 위하여 위원회와 별개로 기획단 혹은 추진단 등을 설치하고 이곳에서 위원회의 사무 기능을 지원하는 방식⁵⁸이 있다. 다만 기획단이나 추진단이 위원회 업무를 전담하여 지원한다는 점에서 정부 부처에서 운영인력을 한두 명 지원하는 것보다는 체계적인 업무 지원이 이루어질 수 있을 것이다.

그런데 자문위원회에 사무기구를 설치할 수 있도록 하는 예외조항(행정위원회법 제 10 조 제 2 항)을 두고 있기 때문에 자문위원회이면서 사무기구가 설치된 행정위원회적 자문위원회가 있을 수 있으며, 반대로 행정위원회이면서도 사무기구가 없어 자문위원회적 행정위원회로 불리는 경우도 있을 수 있다(나채준 2013). 이러한 예외적 위원회가 많이 존재할수록 행정위원회와 자문위원회의 구분 실익이 적어질 것이다.

표 34 행정위원회와 자문위원회 실증 비교(2014 년)

		사무기구			
기관성격		없음	사무국	기획단	총계
	행정위원회	3(7.9%)	34(89.5%)	1(2.6%)	38(7.0%)
	자문위원회	455(90.3%)	31(6.2%)	18(3.6%)	504(93.0%)
	계	471(86.9%)	52(9.59%)	19(3.5%)	542(100.0%)

기술통계를 보면 행정위원회이면서도 사무기구가 없는 자문위원회형 행정위원회가 세 개(7.9%)였으며(동의대사건희생자명예회복및보상심의위원회, 품종보호심판위원회, 보호관찰심사위원회), 자문위원회이면서 사무국이나 기획단 형태의 지원 조직을 가진 행정위원회형 자문위원회도 전

⁵⁷ 현실적으로는 사무국, 사무기구, 사무조직, 지원단, 전담조직, 운영지원단, 사무처, 지원과 등으로 지칭함

⁵⁸ 현실적으로는 기획단, 추진단, 추진본부, 구호본부, 기획팀 등으로 지칭함

체 자문위원회의 약 10 퍼센트 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 국무총리 소속 위원회의 경우 사무국을 두고 있는 경우가 많은데, 총리실 소속 위원회의 담당 업무가 조사 및 보상 지원 등과 관련된 업무가 다수라는 점과 총리실 규모를 고려하면 당연한 현상이라 할 것이다.

표 35 부처별 행정위원회형 자문위원회(2014 년)

고용노동부	고용보험심사위원회, 산업재해보상보험재심사위원회, 중앙노동위원회
국무총리	10·27 법난피해자명예회복심의위원회, 특수임무수행자보상심의위원회, 6·25 전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회, 사행산업통합감독위원회, 납북피해자보상및지원심의위원회, 제주 4·3 사건진상규명및희생자명예회복위원회, 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회
국민안전처	승강기사고조사판정위원회
국토교통부	중앙토지수용위원회, 하자심사분쟁조정위원회, 항공철도사고조사위원회
기획재정부	복권위원회
대통령	개인정보보호위원회, 규제개혁위원회, 방송통신위원회
산업통상자원부	무역위원회, 전기위원회
행정자치부	이북 5 도위원회
환경부	중앙환경분쟁조정위원회

3. 정부위원회 유형구분 : 설치 목적 기준

정부위원회의 설치 목적과 관련하여 정부위원회의 긍정적 기능을 인정하는 측면에서는 행정의 민주성과 정당성을 높여주고 전문지식을 제공하거나 상징성을 제고한다고 하는 반면, 정부위원회의 부정적 기능을 인정하는 측면에서는 정부의 책임회피 행위라는 측면을 강조한다⁵⁹. 제도적

⁵⁹ 다음 기사를 참고하라. 한국일보. 2001.2.3. 정부위원회 난립 - 몇 개나 이름 값 하나.

으로 규정되어 있는 정부위원회의 성격과 업무 내용, 그리고 위원회 과정에 참여하는 사람의 속성까지 고려하여 정부위원회의 성격을 검토하고자 한다.

가. 정부위원회의 성격 분석

먼저, 자문위원회에 시민 혹은 특수이익집단의 대표와 같은 다양한 민간인이 의사결정에 참여함으로써 행정의 민주성이 높아 질 수 있다. 여기서 민주성은 행정조직과 조직 외부인과의 관계 측면에서 검토하는 것으로 참여의 보장이 중요하다(에바 에치오니·할레비 1990, 39, 정정길, 2009, 219-221). 다음으로 위원회를 통해 다양한 스펙트럼의 참여자들이 정책결정과정에서 참여하여 전문지식을 제공하고 정책의 최종결정권자에게 참고가 될 수 있도록 한다(조석준·임도빈 2010, 388). 즉 전문지식을 제공하는 기능을 한다. 그러나 위원회의 실효성을 비판하는 입장에서는 위원회 설치의 단지 상징적인 행위이거나 혹은 책임을 회피하기 위한 수단이 되고 말았다고 주장한다. 행정책임은 국민과 정부조직과의 관계에서 행정관료가 규정에 따라 행동해야 하는 법률적 책임성(accountability)과 국민의 요구에 대하여 발휘되는 정치적 책임성(accountability)의 개념을 갖는다(Romzek & Dubnick 1987). 정부위원회를 운영하는 경우에 법규에 의하여 필수 절차로 규정되어 있는 위원회의 심의 의결 절차를 준수 한다는 측면에서 법률적 책임성을 확보하게 되고, 국민의 요구에 대하여 반응해야 한다는 정치적 책임성은 위원회를 통해 외부인의 참여를 보장하였다는 점에서 정책을 정당화하는 의미도 갖게 된다⁶⁰. 그러나 단순히

⁶⁰ 정부가 위원회를 만드는 주요한 이유는 행정편의주의 때문이다. 관련 전문가나 여론 주도층으로 구성된 위원회에 자문을 구함으로써 문제가 발생한 경우

위원회 심의 절차를 거쳤다고 그 정책이 정당화되면 정부의 책임이 위원회로 전가되는 경우도 발생할 수 있을 것이다. 이런 측면에서는 책임회피의 문제가 발생할 수 있다(김병섭·김철 2002, 김정해·조성한 2007).

정부위원회 활동조사서에 나타난 정부위원회의 성격을 구분해보면 다음 표 36 과 같다. 2010 년도 정부조직관리지침에서 정부위원회를 성격별로 정의하였는데, 심의위원회는 특정 안건을 반드시 위원회 심의를 거쳐야 하지만(절차 흠결: 심의/자문, 심의/조정, 평가, 조정 등) 그 결과가 행정기관을 기속하지 못하는 위원회를 말한다. 의결위원회는 법령에서 위원회의 의결을 거치도록 정한 사항을 심의하고 반드시 의결하여야 하면 그 결정은 행정기관을 기속(의결, 재결, 결정, 심판, 분쟁조정, 심사 등)하는 것을 말한다. 단순자문위원회는 절차상 흠결이 되지 않고 결과가 행정기관을 기속하지 못하는 위원회를 의미한다.

표 36 정부위원회 성격에 따른 구분

연도	심의	의결	재결	심리	판정	조정	심사	단순자문	협의
2010	416	113	5	3	3	49	14	32	6
2011	431	117	6	3	3	55	16	35	5
2012	440	116	6	3	3	61	17	35	7
2013	461	117	6	4	3	69	16	36	8
2014	464	123	6	4	4	66	17	36	7

(자료) 정부위원회 활동조사서. 중복 표기.

위의 표 36 에서 기능을 중복적으로 표기하였다는 점을 감안하더라도 압도적으로 많은 정부위원회가 심의기관의 성격을 갖는 것으로 나타

에 여론을 수렴했다고 평계를 대기 위해서이다.(한국경제. 1998.11.4. [사설] 위원회를 또 정비한다는 데)

났다. 심의 기능은 행정 가치 중 복수의 참여자에 의한 논의 및 다수결에 의한 합의 과정을 거쳤다는 점에서 민주성의 가치와 관련이 있으며, 전문가 및 이해관계자 등의 당사자가 참여한다는 점에서 정당성에도 관련이 있다고 볼 수 있다

나. 정부위원회의 업무 분석

1) 업무분류표 작성

위원회의 업무 즉 소관사무를 분석하는 것은 위원회의 설치 목적을 파악하는데 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 법령에 의하여 개별 위원회의 업무 내용을 분류하기 위한 기준을 표 37 과 같이 설정하였다. 위원회의 업무를 법령에 의하여 살펴보는 것은 형식적 측면에 지나지 않는 것이라는 주장(최송화, 1972)이 있으나⁶¹, 현대 법치행정에서 법령의 범위를 벗어나는 업무 수행은 있을 수 없다는 점에서 법령상 업무범위를 파악하는 것은 의미가 있는 것이다. 앞서서도 살펴보았듯이 위원회가 정부의 정책이나 계획에 대한 심의·의결을 통해 최종 결정권자가 되는 경우가 많다. 예를 들어 중장기 기본계획을 위원회의 심의를 거쳐 확정하거나 사업에 대한 평가 결과에 대한 심의를 통해 그 평가 내용이 정당하다고 확인해 주는 것이다.

분류기준은 정책흐름을 통해 설정하였으나, 실제 업무를 매칭하는 과정에서 정책과정보다는 내용에 해당하는 부분이 포함되기도 하였으나 (예: 국제협력, 연구개발) 전체 분석에는 영향을 주지 않는다 판단하였다.

⁶¹ 최송화 (1972) 는 우리나라 위원회의 소관사무는 독립규제적 기능, 지방자치 민주화를 위한 기능, 쟁송재결 내지 자격, 능력 등의 사정, 일반행정사무, 등으로 나누어 볼 수 있다고 보았다.

표 37 정부위원회 업무 분류표

변수명	구분	업무 내용
V1	비전설정	기본계획, 종합계획, 중장기계획, 장기전략, 기본전략, 정책방향, 기본대책
V2	제도개선	제도개선, 제도 수정, 지명 변경, 매뉴얼수립
V3	국제협력	국제협력
V4	정책수립	(구체적) 정책 수립, 사업계획 수립
V5	조정	정책/업무/권한/조정, 협조, 협력, 제안
V6	적격심사	적격 심사, 선발, 인정, 반민족행위 결정
V7	표준제정	표준 제정, 지표 수립, 기준제정
V8	조사분석	조사/분석
V9	연구개발	연구개발, 사료편찬
V10	평가	정책/사업/성과/조직평가, 모니터링, 개선, 피드백, 활용
V11	분쟁조정	분쟁 조정, 심판, 재결, 이의심판, 심리
V12	부과결정	징계 결정, 명단 공포 결정, 유해물질 결정, 토지수용
V13	관리	감독, 관리(위원회운영, 정보화), 개혁, 기금운용, 예금운용, 정책 집행, 기관설치, 자금운용 및 배분, 시스템구축운용, 예비비

2) 상관분석

개별 위원회 근거법규의 내용을 분류하였으며 업무 분류에 대한 상관분석을 실시한 결과(표 38) 동일한 성격의 업무로 묶여진 업무 간 상관성이 낮은 것으로 나타나 분류가 적절하다고 볼 수 있다

표 38 정부위원회 업무간 상관분석

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13
V1	1.000												
V2	0.161	1.000											
V3	0.159	0.064	1.000										
V4	0.239	0.085	0.039	1.000									
V5	0.329	0.134	0.091	0.243	1.000								
V6	-0.046	-0.080	-0.074	-0.126	-0.087	1.000							
V7	-0.052	-0.038	-0.041	-0.138	-0.113	0.084	1.000						
V8	0.039	-0.007	0.045	0.000	0.081	-0.044	-0.011	1.000					
V9	0.080	0.017	-0.010	0.062	0.003	-0.087	-0.005	0.106	1.000				

V10	0.184	0.050	0.085	0.079	0.151	-0.039	0.028	0.193	0.053	1.000			
V11	-0.264	-0.104	0.053	-0.149	-0.194	0.039	-0.117	0.029	-0.004	-0.086	1.000		
V12	-0.190	-0.101	-0.049	-0.200	-0.141	0.033	-0.073	-0.046	-0.009	-0.075	0.137	1.000	
V13	0.171	0.028	0.014	0.106	0.073	-0.023	0.108	0.049	0.031	0.176	-0.161	-0.114	1.000

3) 정부위원회의 업무 구분

표 39에서 소관 부처별 위원회가 관여하는 업무를 구분하였다. 부처별로 일부 비중의 차이는 있으나, 전반적으로 정책의 전 단계에 걸쳐 있는 것을 알 수 있다. 일반적으로 정부위원회는 계획 수립 단계에서 상징적으로 참여한다는 인식이 있으나, 실제로는 많은 부처의 위원회에서 중장기적 시각의 비전을 제시하는 업무에 관여하고 있을 뿐만 아니라, 단기 정책 및 사업 수립 단계에서 최종 승인을 하거나 평가와 관련된 업무를 담당하는 경우도 상당수 발견할 수 있다.

표 39 업무 성격별 위원회 수 비교(2014년, 중복 코딩)

	비전 설정	제도 개선	국제 협력	정책 수립	권한 조정	적격 심사	표준 제정	조사 분석	연구 개발	평가	분쟁 조정	부과 결정	관리
대통령	17	9		14	12	4	4	5	10	10	2	3	11
국무총리	42	16	3	50	33	22	22	6	14	14	1	4	20
기획재정부	7	7		10	3	5	5	5	5	5		3	11
농림축산식품부	14	8		18	1	4	4	3	5	5	2	2	6
고용노동부	3	4		8				8	2	2	1	5	5
교육부	11	1		13	7	12	12	6	7	7	1	4	7
국방부	7			8	4	10	10	5	3	3	1	5	9
국토교통부	24	8		32	13	16	16	8	5	5	2	5	11
산업통상자원부	22	9	2	20	13	8	8	10	7	7	2	5	6
보건복지부	17	12		15	3	7	7	17	8	8	4	7	12
행정자치부	3	6		16	3	11	11	3	1	1	2	5	7
환경부	14	3	3	10	4	6	6	3	5	5	3	5	6
문화체육관광부	5	3		7	2	3	3	2	1	1			1
미래창조과학부	17	5	3	13	9	3	3	5	8	8	1	1	9

	비전 설정	제도 개선	국제 협력	정책 수립	권한 조정	적격 심사	표준 제정	조사 분석	연구 개발	평가	분쟁 조정	부과 결정	관리
법무부	4	3		5	2	3	3		3	3		10	1
여성가족부	1	1		3		2	2	2	1	1		2	
외교부	1			1	1	1	1	1	1	1			2
통일부	2	1		1	1	1	1		1	1	1	1	1
해양수산부	14	4		15	4	6	6	1	1	1	1	1	7
인사혁신처												1	
국가보훈처		1				2	2	2				1	2
국민안전처	7	5	1	8	3	3	3	5	3	3	3	3	6
식약처	1	3		4		3	3	6			1	1	1
법제처													1
산림청	5	1	1	2		5	5	3	2	2			4
중소기업청	3	3		5	3	1	1		2	2			
관세청				1		2	2	1				1	
특허청		1		3								1	
방위사업청				1	1	1	1	1					
국세청				1		2	2	1					
기상청				1	2			1					2
농촌진흥청	1	1		1	1	1	1	1					
문화재청	4	1		3		2	2	1	2	2	1	1	4

대통령 소속 위원회의 경우 ‘비전설정’과 ‘정책수립’ 업무 중심으로 역할이 부여되어 있다. 대통령 소속 위원회는 대통령에게 자문하는 기관이므로, 국가 전체를 아우르는 안전에 대한 토론과 조언이 이루어지는 공간이어야 할 것이다. 따라서 이러한 업무 설계는 타당하다고 볼 수 있다. 다만, 연구개발 및 단순 관리 관련 업무 역시 일정 정도 담당하도록 하였다는 점은 향후 문제의 소지가 될 수도 있다는 점을 염두해야 한다. 특히 대통령 직속 위원회의 경우 언제든지 이권개입 문제가 발생할 수 있다는 것을 우리는 노무현 정부 때 동북아시아위원회의 행담도 개발 의혹 사건과 이명박 정부가 비판에도 불구하고 국가건축정책위원회에 뇌물 수수 전과가 있는 인물을 위원으로 임명한 사건, 그리고 박근혜 정부에서 문화융성위원회 참여 인사들의 국정농단 사건과 연루되어 있었던 사

건 등을 이미 충분히 경험하였기 때문이다. 따라서 대통령 직속 위원회의 경우 직접적인 집행이나 이익의 배분과 관련된 활동은 배제할 필요가 있을 것으로 보인다.

국무총리 소관 위원회에서는 정책수립과 비전수립 업무의 비중이 가장 높은 것으로 나타났고 권한조정도 주요 담당 업무인 것으로 나타났다. 이것은 다부처가 참여하는 정책수립 및 조정을 많이 하는 국무총리 주관 위원회에게 적절한 업무 설계로 보인다. 국무총리 소관 위원회 역시 일정정도 단순관리 업무를 수행하도록 하고 있는데, 이것은 각종 진상규명 등의 업무 수행과정에서 발생하는 불가피한 조치라고 볼 것이다.

부-처-청 수준에서 우선 업무의 비중을 비교해보면 청 소속 위원회의 경우 적격, 표준, 단기정책 등의 업무에 많이 편중되어 있는 것을 볼 수 있으며, 처 단위의 경우 역시 마찬가지이다. 다만 처와 청 단위의 조직은 부 단위의 조직에 속한 위원회에 비하여 담당 업무가 매우 협소하고 업무 자체도 많지 않은 것으로 나타났다.

마지막으로 부 단위에서는 대부분의 부처 소속 위원회는 단기정책과 비전수립 업무 중심으로 설계되어 있다. 부 단위에서 비전수립과 관련된 업무를 많이 담당하는 것은 법정 중장기계획의 수립 시 심의, 의결하도록 하는 경우가 많기 때문이다. 산업통상자원부, 국토교통부, 보건복지부와 미래창조과학부 등에서 위원회가 많이 설치되어 있고 더 넓은 일을 하도록 설계되어 있는 것을 알 수 있다.

다. 정부위원회 설치 목적에 따른 유형구분

다음으로 정부위원회의 설치 목적을 구분하기 위한 기준으로 ‘규율 대상*주요참여자’에 의한 2*2 매트릭스를 도출하였다. 이러한 기준은 현시점에서 우리나라의 정부위원회를 포괄할 수 있도록 기준을 설정한

것이다. ‘규율대상’은 위원회의 법정 업무를 기준으로 정책과 이익으로 구분할 수 있다. 정책은 특정 상태를 변화시키려는 의도적 노력을 의미하는 것으로 각종 계획 수립과 관련하거나 제도개선 및 평가 등의 활동을 포함한다. 한편 이익은 처분 대상의 지위(사회적, 경제적 측면에서 변화가 발생)를 변화시킬 수 있는 행정작용과 관련된 것으로 각종 분쟁, 적격심사, 징계 등을 포함한다. 다음으로 ‘주요참여자’는 정부위원과 민간위원 중 어느 쪽의 비중이 더 높은가를 기준으로 구분하였다. 이러한 구분의 전제는 정부위원과 민간위원이 서로 다르게 행동할 수 있다고 볼 수 있어야 한다는 것이다. 예를 들어 정부위원은 좀 더 직관적이고 사실에 기반한 판단을 하는 반면, 민간위원은 보다 이상적인 결과를 추구할 수 있을 것이다. 물론 민간위원이 더 전문성이 뛰어난 경우엔 민간위원이 좀 더 사실에 기반한 판단을 할 수 있게 될 것이다. 그러나 현재 시점에서 해당 정책에 대하여 민간 위원보다 공무원 위원이 더 많은 정보를 가지고 있다고 보는 것이 더 적절한 판단이라고 보인다⁶². 위원 구성비의 차이는 회의 양상을 다르게 할 수도 있다⁶³는 점에서 참여자의 소

⁶² 김준석·고경훈 (2009)은 부처이기주의에서 벗어나 있는 민간전문가들을 정책 형성 과정에 참여하게 하면 국정운영 효율성을 높일 수 있다는 기대가 있다고 하였다. 다만 실제 위원회를 운영하는 과정에서 위원들에게 필요한 정보가 적절히 제공되고 있는지에 대한 의문이 계속 제기되고 있다는 점을 반영하면, 공무원이지 여부는 정보 접근성 면에서는 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

⁶³ 다음 사례를 참고하라.

‘전두환 정부부터 규제완화과제 검토나 그에 관한 의사결정은 전적으로 관료가 주도하였다고 볼 수 있다. 정부나 민간 양편에서 규제의 문제나 규제개혁 필요성에 대한 이해와 인식 수준이 낮고 경험이 축적되지 않았기 때문이다. 그러나 문민정부를 표방한 김영삼 정부는 민간이 규제개혁 과정을 주도해 나가도록 해야 할 필요가 있다고 보고 민간인 위원을 다수 위촉하였다. 또한 규제완화과제 발굴과 선정 시 민간 주도로 의사결정 할 수 있도록 하였다. 그런데 규제

속은 중요한 구분 기준이 될 수 있다.

‘규율대상*주요참여자’ 기준으로 2*2 매트릭스를 그리면, (정책, 민간중심) 영역은 계획이나 지표 등을 심의하고 의결함으로써 그 정책이 민주적 절차를 거쳐 수립되었다는 것을 보여줄 수 있다. (정책, 정부중심) 영역은 정책의 전 영역에 대하여 위원회 형태의 의사결정을 통해 타 부처의 협조를 구할 수 있게 되고, 정책 내용의 공유와 확산이 쉬워지는 효과를 얻을 수 있게 된다. 또한 행정의 가시성이 높아지게 된다는 장점도 있다. 다음으로 (이익, 민간중심) 영역은 적격심사 혹은 징계 결정 등을 통해 지위나 경제상태에 영향을 미치는 결정을 포괄하는 것으로 특히 신기술이나 전문직에 해당하는지 여부 등은 그 분야에서 전문성을 갖춘 사람이 제일 잘 판단할 수 있다는 점에서 전문지식을 활용하려는 경우로 볼 수 있다. 마지막으로 (이익, 정부중심) 영역은 분쟁조정, 이의심판 등을 포함하며, 특히 정부가 재원을 부담하여야 하는 재해보험 등의 경우에 이러한 형태의 조직을 설계하게 된다.

개혁 관련 위원회의 권한이 막강해지자 개혁과제의 검토 및 처리 단계에서 문제가 발생하기 시작하였다. 민간부문이 제기한 과제의 사전 검토 과정에서 관계부처가 민간의 문제의식이나 정책대안에 동의하지 않는 경우가 생겨나기 시작한 것이다. 그러나 이런 문제는 상당 부분 시정되었다. 이런 과제들의 경우 민간의 입장에서 좀 더 호의적인 다른 부처에 의해 안전으로 상정되거나 중립적인 위치에 있는 규제개혁 추진기구 사무국이 견제를 강화하고 관련위원회의 민간위원들이 이 문제를 계속 제기하고 경계하였기 때문이다(최병선, 2002).

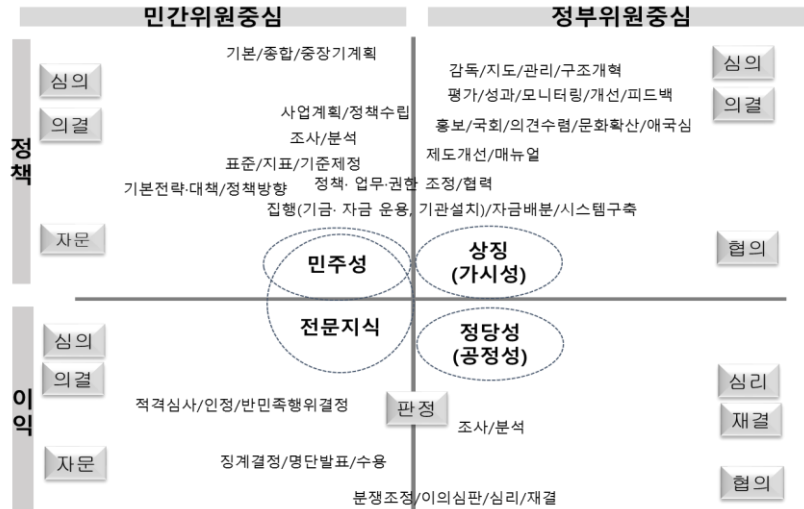


그림 14 정부위원회 설치목적에 따른 구분 기준

정부위원회의 설치 목적을 파악하는 것은 실제로 정부위원회가 어떻게 운영되고 있는가에 대한 많은 시사점을 줄 수 있기 때문에 중요하다. 특히 민간인이 다수 참여하는 경우에 그들의 전문성을 활용하지 못한다면 정부위원회의 존재가 행정적 비용만을 유발하는 요인이 될 수도 있을 것이다. 그림 14 정부위원회 설치목적에 따른 구분 기준에서 볼 수 있는 바와 같이 위원회를 민주형, 상징형, 지식형, 정당화형으로 나눌 수 있다. 표 40의 세부 내용은 부록 5에서 서술하였다.

표 40 위원회 설치 목적 및 위원 구성비에 따른 유형분류

P(1)	B多(1)	유형	명칭	위원회 수
1	0	1	민주형	71
1	1	2	상징형	28
0	0	3	정당화형	59
0	1	4	전문지식형	12

(※) 2009~2014 재정사업자율평가결과서 상 정부위원회 분석

P(1) policy, I(0) Interest, B多(1) : 정부소속 위원이 많을 때, S多(0): 민간위원이 많을 때

1) 설치목적 1 : 민주형

민주형은 정책 영역을 다루면서 민간위원이 더 많이 참여하는 위원회 형태이다. 민주형의 경우 참여 거버넌스를 통해 정책의 민주성 결여(a democratic deficit)를 높여주는 역할을 할 수 있다(Jeong & Oh, 2010). 예를 들어 김대중 정부와 노무현 정부에서 광범위한 시민단체, NGO 등의 참여를 강화하고자 하였는데 이것이 유사한 형태라 할 것이다.

민주형의 경우 이익 보다는 정책형태의 안전을 다루어야 하기 때문에 다양한 분야에서 창의적인 아이디어를 가진 사람들이 위원으로 참여할 수 있어야 위원회의 목적 달성에 유리해질 수 있다. 그러나 민주형의 경우 소관 부처가 위원회를 설치하지 않는 경우에 위원회 회의가 제대로 열리기 어렵거나 중구 난방으로 흘러갈 우려도 있다.

2) 설치목적 2 : 상징형

상징형은 정책 영역을 다루면서 정부위원이 더 많이 참여하는 위원회 형태이다. 한 지역의 유권자나 이익집단보다 일반 국민의 관심과 지지를 형성하는데 목적이 있다. 그리고 소극적으로는 이미 국민의 관심사 안이 된 데 대한 대응책을 모색하여 정치적 피해를 최소화하거나 책임을 회피하는데 기여한다(Zegart, 2004).정부가 어떤 일을 하고 있다는 신호를 발송하는 것이 중요하기 때문에 실질적인 업무를 처리하지는 않을 가능성도 크다. 예를 들어 박근혜정부에서 설치했던 국민대통합위원회의 경우 대국민토론회를 개최하겠다고 하면서 어떤 내용으로 개최할 것인지에 대한 구체적인 계획은 나오지 않았던 사례가 이 경우에 해당될 것이다.

3) 설치목적 3 : 정당화형

정당화형의 경우 이익 영역을 다루면서 정부위원이 더 많이 참여하는 위원회이다. 각종 재해보험과 같이 정부가 직접 자금을 부담해야 하

는 경우에 정부위원이 주도하는 위원회를 설치하는 것이다. 즉, 이해의 조정은 개인의 권리 보호를 위한 진중한 절차가 필요하고, 제 3 자 또는 이해관계인이 참가하는 독립된 기관이 필요하게 된다(최송화, 1972).

정당화형 위원회의 경우 관료가 심도 있는 논의를 원천 봉쇄하거나 관변 성향의 위원을 위촉할 수 있으며, 민간위원의 전문성이 부족해 심도 있는 비판을 기대하기 어려운 위원을 위촉하여 정부안에 대한 지지를 유도할 수 있다⁶⁴. 정부는 중립적 입장에서 조정이 필요한 경우 위원회를 설치하기도 한다(2014년 정부위원회 운영현황).

4) 설치목적 4: 전문지식형

지식형 위원회의 경우 이익의 영역을 다루면서 민간위원이 더 많이 참여하는 위원회이다. 현대국가에 있어 전문화 기술화 된 행정 내용을 해결하기 위하여 행정조직 외부에서 전문적 지식의 도입이 필요하게 되었다는 것으로 수많은 위원회에서 그 예를 볼 수 있다는 것이다(최송화, 1972). 예를 들어 미국 연방정부위원회는 정책 형성에서 핵심 정보 제공 기능을 하는 장이었다(Lavertu, Walters, & Weimer, 2012).

이러한 위원회의 경우 위원장의 권한이 강화될 수 있으며, 위원 구성에서 담당행정관의 정책을 지지하는 인사로 임명하고 민간위원들 중 상당수를 전직 공무원이나 관변기관이 인사로 충원하는 경우가 있을 것이다. 특히 당초부터 주무부서의 제안에 반대 할 수 있는 성향의 인사는

⁶⁴ 재정경제부 소관의 금융발전심의위원회를 자진 사퇴한 서울대 정운찬 교수는 1년에 한두 시간 모여 뚫족한 정책 대안을 제시할 수 없고, 정부측 안에 반대하는 의견은 철저히 무시된다. 정책의 정당성만 확인시켜 주는 위원회는 말 그대로 허울 뿐이라고 비판하였다(한국일보, 2001.2.3. 정부위원회 난립-몇 개나 이름값 하나).

가급적 배제되거나 큰 영향을 주기 어려울 수 있다⁶⁵.

제 4 절 정부위원회 구성과 운영 분석

세번째는 조직 구조의 측면에서 구성원 간 적절한 권한의 분배가 이루어지고, 의사결정 과정에서 공정한 참여가 보장되고 있는가에 대한 것으로 정부위원회와 관련하여 위원 구성의 형평성과 위원회 운영의 공정성 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 위원회 조직의 특성으로는 위원 구성과 리더십이 중요한 변수이다. 중요하게 논의되는 것은 위원 구성의 다양성과 참여의 형평성에 대한 것이다.

1. 위원 구성⁶⁶

가. 위원 구성 시 사회적 차별요인(성별, 지역 등) 반영

민주적인 국가에서는 대표성 문제가 제기된다. Karty (2002)는 포획이론(capture theory)에 의하여 자문위원회에서 발생하는 부적절한 영향력(inappropriate influence)의 원천을 위원 구성의 불공정성으로 보았다.

⁶⁵ 서울신문. 1997.8.30. '정부위원회 운용 전면 재점검을/이규억 산업연구원장(서울광장)

⁶⁶ FACA 에서는 균형적 대표성(balanced representation)과 공개회의(open meeting)를 규정하여 공공의사결정 과정이 왜곡되지 않도록 하고 있다(Faure, 1996).

충분한 전문성을 갖춘 인사 중에서 다양한 분야를 대표하는 위원을 선정하여 위원회를 구성하는 것은 공공기관과 민간위원 간 불법적인 연계 행위를 막는다는 의미도 있다. 그리고 최근에는 성비와 소수인종에 대한 고려도 있어야 한다는 주장이 있다(Gazley, Chang, & Bingham, 2010; D. W. Pitts, 2005). 자기에게 영향을 주는 결정을 스스로 내린다는 것은 대표성을 결정하는 능력이 있어야 가능하다(전경옥, 2003). 정부위원회는 시민과 전문가 등이 참여했다는 상징성을 확보할 수 있다. FACA에서는 균형적 대표성(balanced representation)과 공개회의(open meeting)를 규정하여 공공의사결정 과정이 왜곡되지 않도록 하고 있다(Faure, 1996). 위원 구성의 형평성을 달성할 때 위원회 운영의 민주성과 효과성을 향상시킬 수 있으며(Karty, 2005), 다양한 여론 수렴을 가능하게 하는 것이다. 위원 구성기준은 전문 분야, 성별, 인종 등이 있으며, 한국의 정부위원회 규정에서는 지역, 성별, 직업군, 그리고 전문분야를 고려하도록 하였다.

2004 년 기준 정부위원회 인적 구성이 50 대 남성, 수도권 소재 대학 출신, 인문사회계열 출신에 편중되어 있는 것으로 나타났다(중앙인사위원회가 정부혁신토론회(2004.10.30)에서 62 개 위원회(행정 37 개, 자문 25개)의 위원 962명에 대한 조사 결과 발표)⁶⁷. 조사대상 위원의 평균 연령은 55.8 세였으며, 50 대가 45.3%로 가장 높은 수준을 보였으며, 60 대 28.1%, 40 대 20.4%, 70 대 4.9%, 30 대 1.4% 순으로 나타났다. 전체 조사대상 위원의 80.1%는 경인지역 소재대학 출신인 것으로 나타났으며, 80.2%(772 명)가 남성인 위원으로 나타났다. 따라서 전체 위촉위원 가운데

⁶⁷ 경향신문. 2004.11.1. 정부위원회 특정 출신 편중 심각, 50 대 이상 남성, 수도권대 졸업자 80% 이상.

데 여성 위원들의 비율을 3분의 1로 유지하도록 권고하는 정부조직관리 지침을 준수하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 평등한 정치적 대표성을 확보할 수 있도록 정책 참여자 간 성별 균형을 맞추기 위하여 노력해 왔으며(전경옥, 2003), 이러한 방침은 일반적으로 여성의 과소 참여에 의한 대표성 저하 문제 해소에 초점을 맞추었다. 김영삼 정부가 여성발전기본법(1996년 7월 1일) 제 15조에서 ‘국가 및 지방자치단체의 정책 결정 과정에 여성 참여를 확대하기 위한 방안을 강구하여야 한다’고 규정하면서 정책과정에서 여성의 과소 대표가 문제임을 제도적으로 확인하였다. 마찬가지로 정부위원회 역시 여성 위원들의 낮은 참여(그림 15)로 인한 성 불평등 문제가 일반적으로 지적되어 왔다. 예를 들어 김영삼 정부는 정부위원회에 대한 여성 참여 확대를 약속하였으나, 1993년 10월 이후 신설된 19개 정부위원회의 여성참여율이 3.4%(기존 정부위원회의 여성 평균 참여율은 6%)로 여성의 참여율이 약화되었다는 비판을 받았다⁶⁸. 다만, 최근에는 여성 위원 수의 증가에만 관심을 가지는 것은 아니고, 특정 성의 과다 대표를 막기 위한 방향으로 제도적 개선이 이루어지고 있다. 2014년 8월 13일 개정 여성발전기본법에서 ‘각종 위원회 구성 시 특정 성이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하여야 한다’고 규정하였다⁶⁹. 그럼에도 불구하고 해당분야 여성 인재 부족과 같은 사유가 있다고 여성정책실무회의의 의결을 거친 경우에는 그리하지 아니하다는 예외 조항을 두어 할당제의 부작용은 완화하도록 하였다.

⁶⁸ 세계일보 1994.6.30. ‘정부위원회 여성참여/문민정부 출범 후 되레 퇴조.

⁶⁹ 여성 중심으로 활동이 이루어지는 영역에서는 남성의 정부위원회 참여를 보장하기 위한 노력도 이루어져 왔다(김태원, 1999).

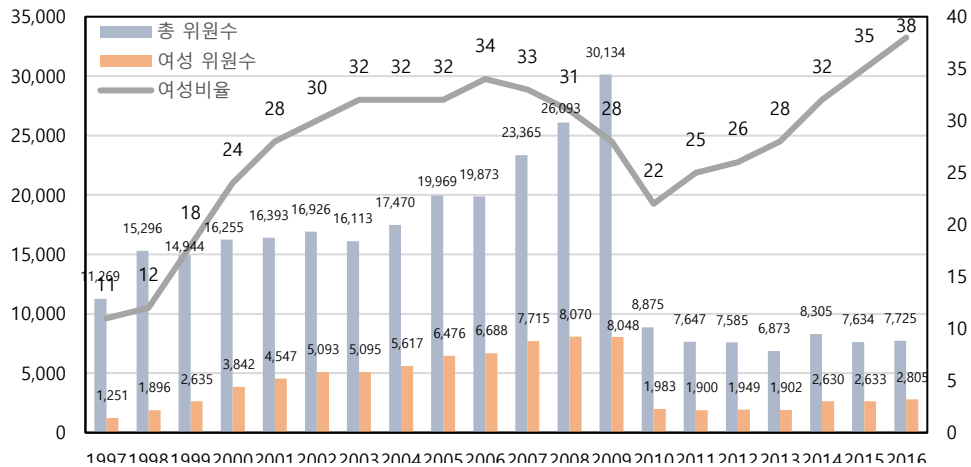


그림 15 정부위원회 여성위원의 비율

(자료) 연 2회(6월말, 12월말), 위촉직 위원의 여성위원 현황

다만, 공공조직에서는 위원 구성원 다양성(diversity)이 조직성과에 미치는 영향에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 못하였다. 미국 텍사스의 학생을 대상을 한 D. W. Pitts (2005)의 연구에서 다양성의 효과에 대한 실증분석을 실시하였다. 종속변수는 학생의 자퇴율, TAAS 통과율, SAT 1110 점 이상인 경우이고, 독립변수는 관리자와 교사의 다양성이었다. 교사의 다양성은 세가지 종속변수에 대하여 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 구성원의 다양성은 성과차이를 유발한다는 주장을 지지하게 되었다. 그리고 Gazley et al. (2010)은 이사의 다양성(이해관계 · 인종 · 성별)이 협력적 성과(사건공개, 자원 이전, 조직간 연계, 수익자원)에 미치는 영향을 분석하여, 이익다양성이 사건공개에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이러한 연구결과들을 종합하면 자문위원회에서는 외부위원의 참여가 있어야 할 뿐만 아니라 위원 구성의 다양성이 확보될 때, 정책의 정당성이 높아질 것으로 예상할 수 있다.

나. 위원 수

위원 수에 대해서는 원칙적인 것은 없으나 지나치게 많거나 적은 것은 문제가 될수 있다. 위원의 정원에 관한 예는 약간인 등 그 수에 관하여 명시하지 않은 것도 적지 않으나 그 정원의 상한을 명시해 놓은 경우가 일반적인 경우라 할 수 있다(최송화, 1972).

위원 수는 전문가인 개인이 가지고 있는 지식과 경험 그 자체를 의미하기 때문에 위원회의 원활한 운영이나 토론과정에서의 지식공유를 기반으로 한 새로운 지식의 창출 활동이 더 원활해 질 수 있을 것이다. 다만 너무 많은 위원이 참석하면 회의를 한 두 사람이 주도하거나 중구 난방으로 진행될수도 있기 때문에 합의 가능한 규모를 빨리 찾아내는 것이 중요하다.

다. 정부위원과 민간위원의 구성 비율

위원회의 구성원의 자격을 기능에 따라 유형분류 하여 보면 (가)학식경험 또는 전문적기술을 가진 자로 구성된 중립적 위원회, (나) 이해관계대표와 중립의 전문가 또는 공익대표 내지 공익대표로 볼 수 있는 자로 구성된 것, (다) 피선거권자로 구성된 것, (라) 일반공무원만으로 구성된 것으로 나눌 수 있고, 이 중 일반공무원만으로 구성된 경우는 예외적으로 볼 수 있는 것이다(최송화, 1972)

위원 구성이 불균등하면 의사결정의 정당성이 낮아질 수 있다(Karty 2005). 민간위원의 참여가 전혀 이루어지지 않는 위원회(표 42)는 평창동계올림픽지원위원회와 같이 장애인체육회 회장이 참여하도록 하고 있지만 이는 문화체육관광부 산하 특수법인의 대표라는 점에서 한계가 있는 경우를 포함한다. 민간위원을 배제하고 있는 정부위원회의 경우 특징적으로 군 내부 문제와 관련이 있거나 특혜시비가 일어날 수 있는 경우(전

원개발사업추진위원회) 등이 대상이 됨을 알 수 있다.

다만 민간위원이 참여하는 경우에도 대학교수나 언론인의 비율이 높은 문제가 있다. 교수의 참여가 문제 되는 것은 전공분야에 관계없이 명성이 있거나 학교 내지 지역안배 차원에서 위촉 받는 경우가 많다. 언론인이 다수 참여하는 것은 우리나라의 독특한 현상인데 신문보도를 의식하는 정부의 습성에 기인하는 바가 크다⁷⁰.

위원의 임명 방법은 이익의 다음으로 위원회의 임명방법에 관한 문제이다. Mitchell(1997)에 의하면 미국연방정부에서는 약 80 퍼센트의 위원을 집행부 최고관리자(Chief executive; 대통령, 행정가, 시장 등)가 입법기관(연방 상원, 주정부 상원, 시의회 등)의 동의를 얻어 임명하고 있었다. 약 11 퍼센트의 위원은 의회 지도자에 의하여 임명되었고, 약 6 퍼센트는 퇴직관료(ex-officio)를 임명하고 있다. 우리나라에서 위원회의 유형은 정치적 임명 위원, 관료위원, 공익위원, 전문가위원, 이해관계자 위원 등이 있다. 공익위원은 참여한 이해관계에 구속 받지 않고 전문성을 바탕으로 공익적 관점에서 합리적 의사결정을 돕는 역할을 수행해야 한다. 그러나 공익위원이 어느 한 편에 서는 경우도 있어 비판을 받기도 한다⁷¹. 우리나라에서는 자의적 구성으로 들러리를 서게 되거나 전문성이 결여된 인선이 진행되는 것이 주요 문제로 인식되고 있다⁷². 전자의 경우 정부주도의 행정만능 풍토에서 위원장은 담당 행정관서의 정책을 지지하는 인사로 임명할 뿐 아니라, 상당수의 위원을 전직 공무원이나 관변 기

⁷⁰ 서울신문. 1997.8.30. '정부위원회 운용 전면 재점검을/이규억 산업연구원장(서울광장)'

⁷¹ 한겨레. 2015.7.20 '왜냐면' 정부위원회 공익위원의 사회적 책무/김경자'

⁷² 서울신문. 1997.9.30. 정부위원회 운용 전면 재점검을/이규억 산업연구원장(서울광장)

관 인사로 충원하는 경향이 있다. 따라서 주무부서의 제안에 반대할 수 있는 성향의 인사는 가급적 배제되기 마련이고 그러한 인사가 참여하더라도 중과부적으로 큰 영향을 주기가 어려울 수밖에 없다. 이렇게 구성된 위원회를 통해 광범위한 의견을 수렴하였다는 명분 하에 주무부서의 여러 정책이 추진되어 왔다. 그리고 순수한 민간위원의 경우에도 대학교수나 언론인이 비교적 많이 포함되어 있는데, 이들의 경우에도 주로 명망가 중심으로 참여하고 있다는 점에서 문제가 있다. 후자의 경우 전문성이 결여된 인선과정이 이루어지고 있다는 점이다. 예를 들어 전문가를 인선할 때는 그 분야에 대한 전문성과 그가 가지고 있는 정책노선을 검증해야 할 필요가 있다. 그러나 우리나라에서는 경력과 직함만을 고려하는 경우가 많다는 것이 문제로 지적되고 있으며, 소위 학식과 덕망이 있는 자라는 요건을 중시하기 때문이다. 개인의 철학, 전문성, 합목적성 여부를 검증해야 함에도 이에 대한 한계가 존재하는 점이다. 교수나 관계 전문가 위주로 구성되던 관행을 개선하기 위한 정부조직관리지침을 2000 년에 행정자치부가 수립하여 시민의 참여를 확대하도록 하였다⁷³. 2000 년 309 개 정부위원회의 위원 수는 5,380 명인데, 시민 자격으로 참여중인 위원은 270 명(7.9%) 인 것으로 나타났다. 이에 대하여 시민단체 협의회 등의 추천을 받은 사람 가운데 전문성 등의 검토를 거쳐 시민위원으로 위촉하겠다는 방침을 수립하였다.

한편 위원회의 경우 상임위원과 비상임위원이 존재하게 되는데, 상임위원의 경우 주로 공무원으로 충원하고 비상임위원의 경우 민간인으로 위촉하는 경우가 많다. 한편 이익집단의 경우 주요정책 결정과정에 영향을 미침으로 정부위원회에서의 의사결정이 왜곡될 수 있다. 이에 대하여

⁷³ 서울신문. 2000.1.4. 정부위원회 시민참여 늘린다.

정부는 각종 산하 위원회에 비상임위원으로 있으면서 기업체 사외인사로 활동중인 사람들의 실태를 조사해 개선방안을 마련하기도 하였다.

표 41 소관별 민간위원 배제 정부위원회(2014 년)

위원회	소관	성격
원자력진흥위원회	국무총리	자문위
정보통신기반보호위원회	국무총리	자문위
중앙안전관리위원회	국무총리	자문위
외국인력정책위원회	국무총리	자문위
군사기지및군사시설보호심의위원회	국방부	자문위
2013 평창동계스페셜올림픽세계대회지원위원회	국무총리	자문위
대외경제협력기금운용위원회	기획재정부	자문위
전원개발사업추진위원회	산업통상자원부	자문위
외국인투자위원회	산업통상자원부	자문위
과거사관련권고사항처리심의위원회	행정자치부	자문위
교육국제화특구위원회	교육부	자문위
교육과정심의회(운영위원회)	교육부	자문위
수도권대기환경관리위원회	환경부	자문위
119 항공기사고조사위원회	국민안전처	자문위
군종장교운영심사위원회	국방부	자문위
군인고충심사위원회	국방부	자문위
창조경제위원회	미래창조과학부	자문위

다만 전문가집단과 이해관계자 집단의 명백한 구분은 어려운 것이 사실이다. 예를 들어 노무현 대통령의 국가균형발전위원회와 정부혁신지방분권위원회의 경우 지방 거주 교수의 경우 교수라는 전문성과 동시에 지방 거주민이라는 이해관계자의 지위를 동시에 가지기 때문이다⁷⁴.

⁷⁴ 전북지역 교수 대표는 청와대 비서실장과 정책실을 방문하여 국가균형발전위원회와 정부혁신지방분권위원회의 위원 인선에 전북 소재 대학 교수 등의 참여가 일체 배제되었다면서 지방거주 교수와 전문가 참여 확대를 촉구하였다

표 42 정부위원회 위촉위원별 문제상황의 예

구분	세부	문제	예시	쟁점사항
전문가	전직공무원			안전에 우호적 태도
	교수 연구원	전공과 관계없이 명 망가 중심으로 선임		전문성 결여 안전에 우호적 태도 정책결정과정 민주성
	언론인	위원회 성격과 무관		우호적 언론 환경 조성
	외국인	이해관계 있는 직능 집단의 구성원 참여	규제개혁위원회는 30 일 제프리 존스 주한미국상공회의소 (AMCHAM) 명예회 장 위원 선임	전시행정
이해관 계자	이익집단	사외이사 겸직 등		의사결정 공정성 저하
	시민단체	낮은 참여율, 일부시민단체 추천 인사 편중		

정부혁신지방분권위원회 위원으로 전국시군자치구의회의장협의회에
서 서울시 강남구의회의장, 지방이양추진위원회에는 서울 성북구의회 의
장, 국가균형발전위원회 위원으로 이견실 춘천시의회의장을 추천하였는
데, 국가균형발전과 지방분권을 논의할 정부위원회에 서울출신 의장들이
추천한 것에 대한 해명과 철회를 요구한 것이 있었다⁷⁵.

위원 구성에서 종종 문제가 되는 것은 당연직 위원이 아니면서 종종
갈등의 단초가 되는 것이 공익위원의 존재이다. 예를 들어 2016 년 7 월
최저임금위원회에서는 최저임금 인상 수준을 놓고 위원 간 합의를 보지
못하자, 근로자 대표 위원이 전원 사퇴하였다. 근로자 대표는 위원회 내

(전북도민일보, 2003.4.30. 전북지역 교수 정부위원회 참여 확대 촉구.)

⁷⁵ 강남도민일보, 2004.5.28. 서울 출신 기초의장 추천 논란.

에서 갈등이 해소되지 못한 이유는 사실상 정부가 임명하는 공익위원의 입장이 사측 대표단과 일치하였기 때문이라고 주장하였는데, 이러한 주장과 달리 공익위원 중에서도 위원회 의결과정에 대한 문제를 제기하면서 사퇴를 결정하기도 하였다. 공익위원이 다수라고 하여 그 역할을 제대로 할 수 없을 수도 있다. 다수가 소수를 밀어 부치려는 의도가 있다는 오해를 유발할 수도 있기 때문이다. 공익위원들이 무슨 역할을 할 수 있을 것인가는 그 위원이 가진 전문성, 신념이 큰 역할을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다⁷⁶

이밖에 민간 위원 간에도 특정 위원이 발언을 독점하거나 분위기를 주도하는 경우가 있는데, 특히 명망가 중심으로 구성하는 경우에 이런 일이 발생할 수 있다⁷⁷. 이를 제도적으로 보완하기 위하여 민간위원으로 위촉되기 위해서 교수의 직급을 제한하거나 변호사 등의 전문가의 경우에도 경력 조건을 부가하는 경우가 있다⁷⁸. 또한 협회나 직능 단체 대표 등의 경우 특수 이해관계자로서 이익의 대표집단으로 행동할 가능성이 크기 때문에 위원회에서의 협상 과정이 어려워 질 가능성이 높다.

국가인재데이터베이스⁷⁹의 경우 장·차관 등 정무직 공무원, 공공기관 기관장 및 임원, 각종 정부위원회위원, 각종 선발심사위원회 위원 및 정

⁷⁶ 매일경제. 1996.10.9. 노개위 공익위원의 딜레마(배병휴 칼럼)

⁷⁷ "법정부 차원의 위원회에 전문가가 아니라 각계를 대표할 수 있는 인사로 위촉하는 관행이 있다. 이런 이유로 위원들은 시간과 열성의 부족, 전문성 부족을 고백하고 있는 반면, 관료들은 이들의 전문적 식견에 대해 의문을 표시하고 있다."(최병선, 2002)

⁷⁸ 연방 행정 기관은 정책에 유능한 전문가를 구하는데 어려움에 직면한다. 특히 기술변화가 있는 과학, 의료 분야에서 심한 인재 불균형을 경험하게 된다 (Lavertu et al., 2012).

⁷⁹ 인사혁신처 국가인재데이터베이스. <https://www.hrdp.go.kr/>

책자문위원을 추천하기 위하여 공공기관의 기관장 및 임원, 각종 정부위원회 위원, 대학 조교수 및 연구기관의 책임연구원급 이상에 해당하는 자, 상장법인인 임원, 변호사 등 전문직 종사자, 주요 법인, 협회 단체의 임원급 이상 인자, 5 급 이상 공무원 및 4 급 이상 지방 공무원 등 29 만 명의 인물정보를 수록하고 있다. 국가인재데이터베이스에서 정부위원회 위원을 수록하고 있는 이유는 이들도 공직에서 주요 인사로 임명되고 있기 때문이다.

2. 위원회 운영

가. 위원장의 신분

위원회 운영의 공정성과 관련하여 위원장의 신분이 중요한 요인으로 논의되어 왔다(Karty 2002). 위원장은 회의 소집권을 가지고 위원회를 통할 관리 할 수 있기 때문에⁸⁰ 위원장의 역할은 중요하다⁸¹. 그리고 위원

⁸⁰ 행정기관위원회법(제2조 제1항)에서 '행정기관의 장은 위원회를 공정하고 적정하게 운영하여 주요 정책에 관한 이해를 원활하게 조정하고, 관계 행정기관 간 합의 및 협의를 체계적으로 이루어지도록 하며, 민주적이고 효율적인 행정 이 되도록 하여야 한다'라고 규정하여 행정기관장이 위원장의 역할을 겸임하는 것을 권장 하는 것으로 해석할 수도 있다.

⁸¹ 회의에서 합의를 도출해야 하는 위원회 운영 원리를 고려하면, 위원장의 역할이 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 위원장 선출을 놓고 갈등이 발생하기도 하는데, 예를 들어 김대중 정부의 공적자금관리위원회에서 관계부처와 위원들 간 갈등이 유발된 사례가 있다. 호선으로 위원장을 선출하도록 되어 있는 규정을 무시하고 정부가 위원장을 내정하자 위원들이 이에 반발한 것이다. 자세한 내용은 다음 기사를 참고하라. 서울신문. 2002.6.6. '공통화 정부위원회 정밀진단 /(중)자문위 형식적 운영... '거수기' 노릇만'.

장 신분이 민간인인지, 정부측 위원인지에 따라 영향력의 크기가 달라질 수 있는데, 정부측의 고위 관료인 경우 위원들이 필요로 하는 자료를 제공할 수 있는 능력이 있고 상대적으로 관료의 협조를 얻기 쉽지만, 의사결정의 대외적민주성 확보에는 한계가 있을 수 있다. 반면 민간위원이 위원장이 되는 경우 주로 명망가 중심으로 선임하게 되고 이들은 특유의 카리스마(전자정부특별위원회 안문석 위원장 등)로 활발한 활동을 하는 경우도 있으나, 이러한 경우에도 주로 대외 활동을 통해 지지를 확보하는데 유리하고 공무원과의 내부 의사소통과정에서는 문제가 발생할 수도 있다.

그런데 위원장을 어떻게 선출해야 한다는 표준적인 규범은 존재하지 않는다(Brown 1955). 자문위원회의 경우 위원장을 민간에 맡김으로써 위원회 운영의 정상화 방안을 모색해야 한다는 주장(참여연대 2012. 12)이 있다. 그러나 민간인이 공동위원장을 맡는 경우 직급이 지나치게 상향 조정되어 민간위원장이 장관급으로 임명되고, 고위직이 지나치게 확대되는 문제가 있다는 지적도 있다(오영균, 2007). 따라서 위원회 정비를 위한 각종 규정에서는 위원회를 실질적으로 운영할 수 있는 위원장을 선임하도록 권고하고 있다. 실제로 많은 위원회의 위상을 고려하여 총리나 장관을 위원장으로 임명하지만, 이들의 업무부담이 너무 높아 위원회의 비정상적인 운영을 초래할 가능성이 높다. 위원회의 효과적 운영을 위하여 위원장 직급의 적절한 설정이 중요한데 특히 정부부처에서 공동위원장을 맡을 때는 실무선에서 담당하도록 하는 것이 바람직할 수 있다(오영균, 2007).

2014 년 기준으로 민간위원장은 전체위원회 중 약 28%의 비율로 위원장을 맡고 있고, 민간위원장과 정부위원장이 공동으로 위원장을 맡는 경우는 약 3%정도에 그치는 것으로 나타나 대부분의 위원회에서 정부위

원이 위원장을 맡고 있는 것으로 나타났다. 정부위원장 중 비율이 가장 높은 것은 차관급 정부위원이며, 1인당 평균 위원장 담당 비율로는 국무총리의 업무 부담이 가장 높다고 할 수 있을 것이다. 업무가 과중하게 되는 경우에 위원회 운영 성과가 낮아질 것은 예상할 수 있다(표 43).

표 43 위원장의 비율 분포 비교(2014년)

구분	DD4	빈도	비율
민간위원장	민간위원(위촉위원)	150	27.73
정부위원장	대통령	6	1.11
	국무총리	43	7.95
	장관급(장관, 국사편찬위원장, 국무총리실(조정실) 장)	88	16.27
	차관급(대통령비서실수석비서관, 국무조정실(총리실) 차장)	117	21.63
	처장	3	0.55
	청장	10	1.85
	고위공무원급(고위공무원단, 고위공무원, 실장, 국장, 3급 이상 공무원, 기획단, 조정관, 심의관, 차관보, 비서관)	106	19.96
공동위원장	대통령, 민간위원장	8	1.48
	국무총리, 민간위원장	8	1.48
	차관급, 민간위원장	1	0.18
	민간위원장, 고위공무원단	1	0.18
계		541	100

나. 위원회의 자격 심사 및 신분 보장 제도

위원회에 참여하는 위원의 자유로운 활동을 위해서는 위원의 독립성을 보장하는 제도적 장치의 마련이 중요하고, 위원 간 지위 차이가 심하지 않아야 한다. 위원의 독립성이 얼마나 보장되고 있는가를 판단하는데 위원 신분보장제도의 구비 여부와 민간위원과 정부위원 간 격차의 존

재 여부, 혹은 민간위원 간 격차의 존재 여부에 대한 검토가 도움이 될 것이다.

우선, 위원들의 결격요건 및 해임요건을 명백하게 규정한 예는 행정관청형 위원회인 경우를 제외하고 찾아보기 힘들었으나 점차 증가하였다⁸². 우선, 위원들의 결격사유로는 직무관련 비위, 형의 선고, 자격미달 등이 있는데, 2006 년 위원 후보의 부패전력 조회 의무화 조치에서 볼 수 있는 바와 같이 정부위원회에서 사익 추구 활동을 사전적으로 예방하는 것을 가장 중요하게 여긴 것으로 알 수 있다⁸³.

위원의 신분보장은 중립 공정한 입장에서 주어진 기능을 다하기 위하여 필요한 것으로 위원들의 기능적 역할에 따라 그 보장정도가 다르다. 가장 일반적인 보장은 위원들의 임기제로 그 임기 중 직무수행불가능의 경우 또는 직무상의 의무위반의 경우외에는 의사에 반하여 해임되지 않는다는 것을 규정한 경우가 있었다.

위원직을 수행하기 곤란할 정도의 사유가 발생하지 않으면 해촉 할 수 없는데, 특히 건강이나 형이 확정 될 정도의 불법이 아니라면 함부로 해촉 할 수 없다. 정부위원회 위원들의 자격유지에 문제가 되는 것은 직무수행 곤란, 직무관련 비위, 형의 선고, 자격미달, 등이 주요 요인인 것으로 나타났다(그림 16). 정부위원회의 역할이 증가할수록 위원들의 직무상 독립과 신분보장의 제도화 역시 진전할 것으로 기대할 수 있다.

⁸² 제 8 차 반부패관계기관협의회(2006)에서 마련한 '각종위원회 운영의 공정성·투명성 제고 방안'에서는 정부위원회 위원 후보의 부패전력 조회를 의무화하고, 불법행위를 하면 공무원에 준하여 처벌하도록 하였다.

⁸³ 반면, 이명박 대통령은 2008 년 12 월 10 일 출범한 대통령 직속 국가건축정책 위원회의 민간위원으로 양윤재 전 서울시 행정 2 부시장을 위촉하여 논란을 일으켰다. 양윤재씨는 서울시 청계천복원추진본부장으로 재직할 당시 4 억원의 뇌물수수 혐의로 징역 5 년형을 선고받았고, 2008 년 8 월에 사면 복권되었다.

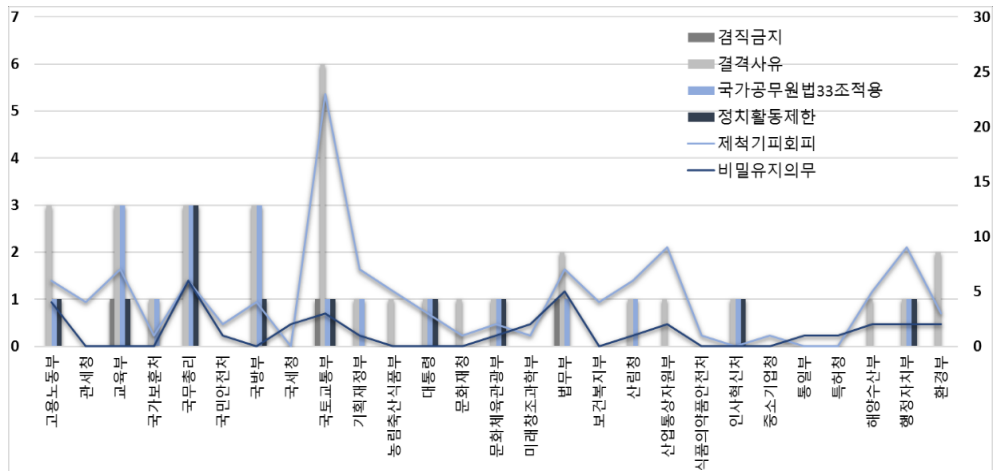


그림 16 위촉위원 해촉 사유(2014년)

(주) 기상청, 법제처, 방사청, 농진청, 통일부, 특허청, 여가부, 외교부는 해당 내용이 없음

반면 위원에게 부과되는 의무로는 이해관계가 있는 사안의 재결 등에 참여하지 못하는 제척, 기피, 회피 제도가 가장 많이 규정되어 있다 (그림 16). 제척, 기피, 회피 등의 제도는 위원의 권한 남용을 통제하기 위한 방안이다. 이외에 비밀 유지 의무를 규정하는 경우는 다음과 같다.

국가기술자격정책심의위원회, 근로시간면제심의위원회, 중앙노동위원회, 국가핵융합위원회, 국립묘지안장대상심의위원회, 보훈심사위원회, 6·25 전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회, 제주 4·3 사건진상규명및희생자명예회복위원회, 특수임무수행자보상심의위원회, 기준경비율심의회, 재산평가심의위원회, 공공주택통합심의위원회, 신항만건설심의위원회, 중앙항만정책심의위원회, 하자심사분쟁조정위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회, 부동산가격안정심의위원회, 콘텐츠분쟁조정위원회, 산업재산권분쟁조정위원회, 가석방심사위원회

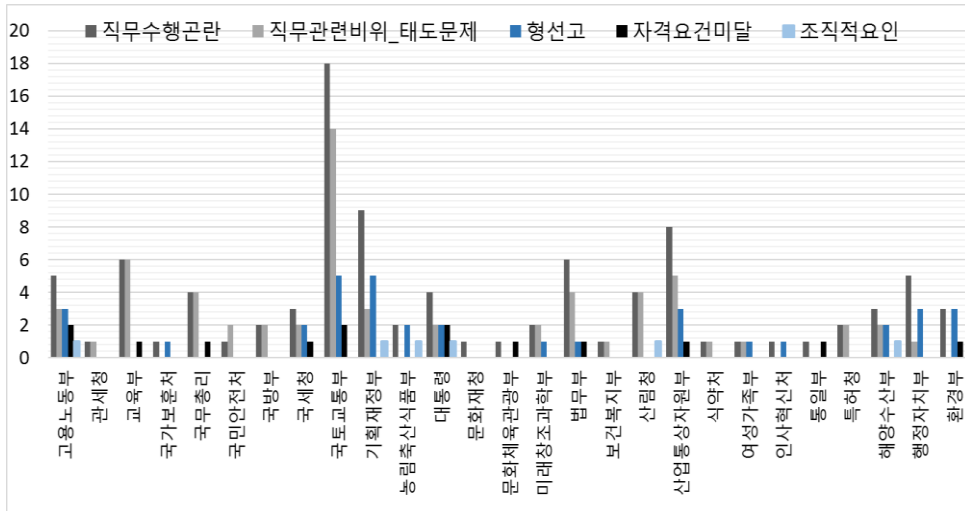


그림 17 위원 자격 제한 규정 있는 위원회 수(2014년)

(주) 기상청, 법제처, 방위사업청, 농진청, 통일부, 특허청, 여가부, 외교부는 해당 내용이 없음

위원의 직무상독립은 위원회 구성과정에서 부당한 간섭으로부터 독립하여야 한다는 원칙인데 예를 들어 청소년 유해업소 등의 결정할 권한이 있는 청소년보호위원회 위원에 직무상독립이 인정된다. 이외에 국가생명윤리심의위원회, 중앙환경분쟁조정위원회, 지리적표시보호심판위원회 위원에 대해서는 직무상독립이 인정된다(그림 18).

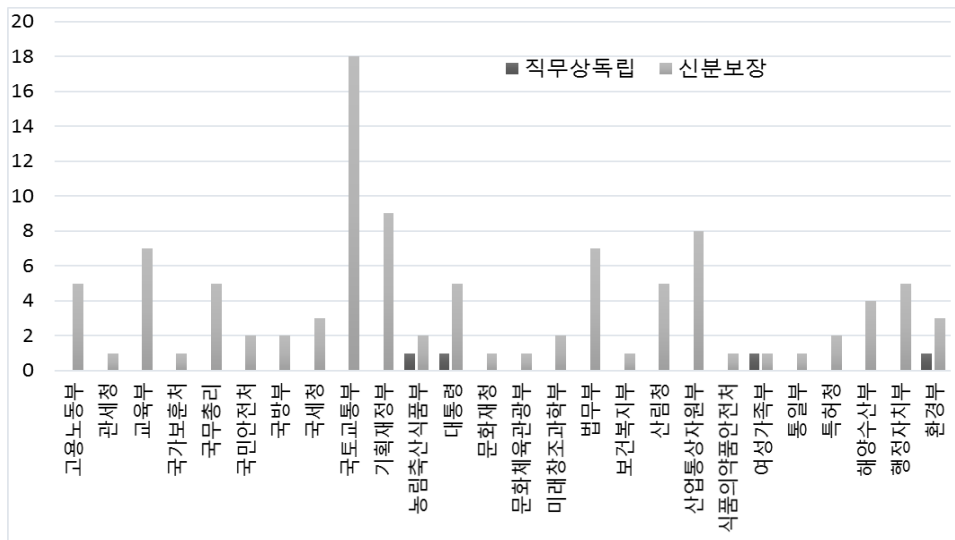


그림 18 직무상독립과 신분보장 규정 있는 위원회 수(2014 년)

(주) 기상청, 법제처, 방사청, 농진청, 통일부, 특허청, 여가부, 외교부, 인사혁신처는 해당 내용 없음

다. 회의 공개 및 회의록 작성

정부의 개방성과 투명한 운영에 대한 요구는 전자기기의 발달과 맞물려 폭발적으로 증가하였다. 특히 정부의 공공정책 형성과정에서 시민의 참여와 협력을 이끌어 내기위해서는 투명성이 중요하다(Relly, J. E., & Sabharwal, M. (2009). 다만 전자기기의 발달로 정보 유통가능성이 높아진다는 것과는 별개로 정확한 정보가 생산되고 기록으로 남아 있어야 전파되는 것이 가능해질 것이다. 즉, 위원회 의사결정의 내용이 공식적으로 관리되어야 하는데, 우리가 이미 앞에서 살펴보았듯이 공정한 업무처리를 위하여 비밀주의를 원칙으로 채택하고 있는 위원회도 있고, 회의를 공개하여야 한다고 규정하고 있는 경우는 산업재해보상보험재심사위

원회 및 사행산업통합감독위원회, 복권위원회 등 열 곳 정도에 그치고 있으며, 이중 회의록을 작성하여 공개 하고 있는 곳은 이보다 더 적은 것으로 나타났다(표 44). 정부위원회를 투명하게 운영하여야 하는 이유는 정부위원회에 참여하는 각종 시민사회단체 소속 위원이 그 소속 조직 혹은 대표 집단을 대표하지는 않는다. 정부위원회 위원 추천 요청을 받은 시민단체 등은 정부가 시민 등의 목소리를 정책이나 제도에 반영하기 위하여 정부가 임의적으로 선정하였다는 한계를 가지고 있다⁸⁴.

표 44 회의, 회의록 공개 위원회(2014 년, 개별 법령 기준)

위원회	회의공개여부	회의록 작성 및 공개 여부
산업재해보상보험재심사위원회	공개	
중앙노동위원회		
사행산업통합감독위원회		작성 후 공개
복권위원회		작성 후 공개
어업재해보상보험재심사위원회		
경제사회발전노사정위원회		
국가생명윤리심의위원회		
규제개혁위원회		
지역신문발전위원회		작성 후 공개
법교육위원회		작성 후 공개
중앙보육정책위원회		작성 후 공개
소방산업진흥정책심의위원회		
청소년보호위원회		
무역위원회		
명세서공개심사위원회		작성 후 공개
방송통신위원회		작성 후 공개

⁸⁴ 국민일보. 2017.06.04. 안기중의 환자 샤우팅: 정부위원회의 생명은 투명성.

라. 위원 임기

위원 구성과 관련한 마지막 문제는 자문위원회 위원의 임기가 길어 질수록 해당 위원회의 업무에 대한 위원의 학습 수준이 높아지고 이해가 증가할 것으로 기대 할 수 있다. 따라서 위원 관리 측면에서 자문위원회의 관리자는 가능한 위원의 중임이나 위원이 정해진 기한만큼 임기를 완료하기를 바랄 것이다. 예를 들어 정부위원회 중 시민단체 추천 위원의 경우 정권 변화에 따라 계속 바뀌는 현상이 나타난다는 지적이 있다⁸⁵. 이는 우리나라 시민운동단체들이 보수, 진보 등 이념적 기반을 두고 있기 때문에 정부위원회 구성원의 변동이 있을 수 있다는 것이다.

제 5 절 정부위원회 관련 변수 도출 : 탐색적 연구 결과에 대한 전략적 선택이론 적용

1. 전략적 선택으로서 정부위원회의 의의

정부의 성과에 영향을 주는 요인에 대한 분석은 특히 공공행정 혁신이 강화되면서 그 영향 용인을 찾기 위한 연구에서 활발하게 진행되었다. 기업화(corporatization) 혹은 성과관리 등이 영향을 미치는 것으로 연구가 되고 있으나 공공영역에서는 민영화가 전통적으로 중요한 거버넌스 요소로 여겨져 왔다(Aubert & Bourdeau, 2012).

⁸⁵ 국민일보. 2017.06.04. 안기중의 환자 샤우팅: 정부위원회의 생명은 투명성.

그러나 위원회 조직과 정부 조직성과는 기존의 이론을 적용하여서 그 관계를 비교적 명료하게 설명할 수 있을 것으로 보여진다. 전략적 선택이론(strategic choice)에 의하면 조직 구조와 맥락적 요인은 서로 관계가 있고, 조직 구조는 조직성과에 대하여 설명변수가 되거나 영향을 받는 변수가 될 수 있는데 전자의 경우가 일반적인 연구주제 이다(Child, 1972)⁸⁶. 여기서 조직 구조(organizational structure)는 조직 내부의 업무 활동을 통합하고 통제하기 위한 행정 기제와 업무를 공식적으로 배분하는 것을 의미한다. 따라서 조직 구조가 조직성과에 미치는 영향을 분석할 때 조직을 구성하고 운영할 수 있는 권한이 누구에게 있는지가 중요하다(Child, 1972).

Modell (2001)은 자원의존이론과 전략적 선택이론을 적용하여 공공 영역에서는 혁신이라는 제도적 압력에 대한 저항적 활동 수준(수용, 승인, 회피, 거부, 조작)이 조직성과에 미치는 영향을 분석하였다.

조직의 구조, 절차 및 환경과 업무 성과의 관계를 연구한 Lawler, Hall, and Oldham (1974)는 조직성과를 기술적 성과와 행정적 성과, 그리고 전반적인 성과 세 가지⁸⁷로 측정하였다. 조직 구조 측면은 권한과 책

⁸⁶ 그 이유를 조심스럽게 추정해 보면, 정부 조직 개편은 행정적 혹은 정치적 이유에 의하여 급격하게 발생하는 경우가 많기 때문에 조직성과가 조직 구조에 영향을 준다는 논리를 발견하기 어렵다는 데서 찾아 볼 수 있을 것이다. 그리고 성과평가의 결과는 조직의 구성원에 대한 상벌이나 인센티브 제도와 부분적으로 연계되어 있고, 성과평가가 조직 구조에 매개되는 시스템이 아니기 때문으로 볼 수 있을 것이다.

⁸⁷ 기술성과와 행정성과는 다른 조직과 비교하여 측정하는 반면, 종합성과는 '연구개발 예산 순증감, 외부 계약 건수 증감, 신규 내부펀드 프로젝트 수, 프로젝트 회의 시간, 신규 계약 수, 비용과 예산 기준 점수를 획득한 프로젝트 비율'의 종합 결과로 측정하게 된다.

임의 분배를 결정하는 것이라고 보면 Aubert and Bourdeau (2012)의 의사결정권 분산과 성과 간 관계를 분석한 연구 결과를 주목할 필요가 있다. 20 여개 공공조직의 통제시스템을 합법성 중심에서 성과 중심으로 변화시키면서, 서로 다른 정도의 의사결정권과 자율성을 부여하였다. 재무, 인사에 대한 높은 수준의 자율성을 경험한 조직일수록 한계 성과 향상 값이 높아진 것으로 나타났다(Aubert & Bourdeau, 2012).

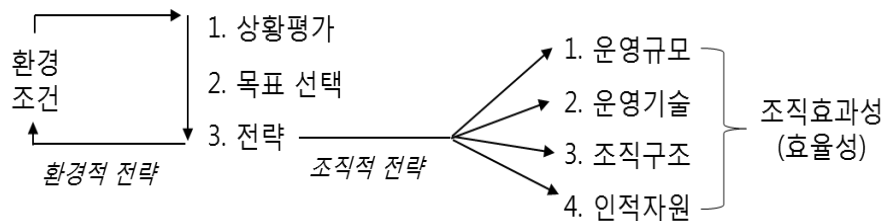


그림 19 조직이론에서 전략적 선택의 역할

출처 : Child (1972) 변형

전략적 선택이론에 의하면 정부위원회 설치에 조직규모를 유연하게 변화시킬 수 없는 환경적 제약에 대한 기관장의 적극적 조직 역량 강화 전략으로 볼 수 있다. 공공조직 법정주의 원칙하에 정부에서 신규 조직 설치에 엄격한 외부 통제를 받고 있고, 직업공무원제에서 일반행정가주의(generalist)를 택하고 있기 때문에 정부 내에서 전문가의 양성과 활용이 어렵다. 이러한 환경적 제약에 대하여 기관장은 정부위원회의 규모와 역할을 확대하는 방향으로 대응해 왔다고 볼 수 있는 것이다. 행정기관

이⁸⁸ 위원회 조직을 설치하려는 동기가 있음을 실증적으로 지지하는 근거로는 정부입법에 의한 위원회 설치가 의원입법에 의한 경우보다 더 많은 것으로 나타났다는 점을 들 수 있을 것이다(표 45 참조). 법률수준에서도 의원입법에 비하여 정부입법에 의한 위원회 설치가 약 두 배 이상 더 많은 것으로 나타났다. 의원입법의 경우에도 실제로는 정부의 요청에 의하여 이루어지는 경우가 있다는 점을 고려하면 정부부처가 위원회를 자발적으로 설치 및 운영하려는 의도를 가지고 있다고 판단할 수 있을 것이다.

표 45 정부위원회 근거법규 제출권자 비교(단위: 건)

	2010	2011	2012	2013	2014
의원입법	102(21.03)	112(22.31)	131(25.44)	151(27.86)	160(29.52)
정부입법	381(78.56)	388(77.29)	382(74.17)	389(71.77)	380(70.11)
법률	405	421	437	461	467
대통령령	72	74	71	73	67
총리령	5	4	4	5	5
행정규칙	3	3	3	3	3
계	485	502	515	542	542

우리나라에서 최초의 정부위원회는 비상설 자문 기능을 수행하였으나, 시간이 지나면서 정부위원회의 역할과 기능이 점차 확대하여 왔고, 최근에는 정책 결정에서 위원회의 심의나 의결을 반드시 거치도록 하는 경우가 많아지고 있다는 점은 기관장의 전략적 선택의 결과로 볼 수 있는 것이다. 즉, 각 부, 처, 청의 기관장이 정부위원회를 적극적으로 활용하는 것은 기관장이 적극적으로 조직 내·외부의 자원을 활용하기 위한

⁸⁸ 여기서 행정기관은 행정기관장의 결정으로 보아야 할 것이다.

것으로 볼 수 있다. 예를 들어 기본계획과 같이 특정 정책에 대하여 위원회의 심의를 반드시 거치도록 하면, 담당기관의 장의 입장에서는 협의 기구를 별도로 설치할 필요 없이 제도화된 기구를 이용하여 의무적으로 외부 자원을 활용할 수 있게 될 것이다. 그리고 정부가 행정입법을 통해 자문위원회를 설치하는 경우가 의원 입법을 통해 설치하는 경우보다 더 많다는 점에서 기관장의 적극적인 선택 행위가 있다고 볼 수 있고, 위원 선정 및 구성 비율, 의결 내용 등에 대한 것도 기관의 필요에 의하여 선택한다고 볼 수 있다.

2. 전략적 선택이론 적용으로 정부위원회 변수 도출

좀 더 세부적으로 그 내용을 적용하여 보면, 먼저, 조직규모의 측면에서 소관 부처의 규모는 일반적으로 조직성과와 밀접한 영향을 가지는 변수가 되는데(Child, 1997), 부처의 규모는 업무량이나 그 조직이 가진 자원의 양과 밀접한 관련을 가지게 된다. 따라서 자원 제약이 큰 경우와 적은 경우 정부위원회의 설치 양상이 달라질 수 있고, 이것이 조직성과에 미치는 영향이 달라질 수 있을 것이다. 다음으로 운영기술은 조직이 업무를 처리하는 방식 혹은 문제를 해결하는 방식과 관련된 것으로 고유의 절차 혹은 SOP 등과 같은 공식화를 높이는 절차 등이 그 내용에 해당한다고 볼 수 있다. 정부위원회의 경우 정부 내·외부 인사가 위원으로 참여하여 위원들의 개인적 능력에 의하여 문제를 풀어나가는 조직으로 볼 수 있으며, 위원이 연임하도록 하는 경우도 있으나, 재임 혹은 단임으로 임기를 마치도록 하는 경우도 다수 있기 때문에 조직 내부의 자원인 지

식의 크기는 위원의 자질⁸⁹과 위원의 규모에 비례하는 구조라고 볼 수 있다. 따라서 위원 인력 풀을 얼마나 잘 구축하느냐가 위원회 운영의 효과성과 위원회를 운영하는 정부 조직의 효과성을 높이는 요인이 될 수 있는 것으로 볼 수 있다. 세번째 요인은 조직 구조에 대한 것으로 조직의 의사결정권이 어느 곳에 위치하는지에 관한 문제가 될 수 있으며 이것을 정부위원회에 적용해보면, 위원장을 민간인으로 할 것인지 공무원으로 할 것인지, 정부위원의 비율과 민간위원의 비율을 어떻게 설정할 것인지, 공무원과 위원의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등의 쟁점이 도출되며, 이것은 위원 구성의 공정성과 위원회 운영의 투명성 등의 이슈와 연결되어 조직성과에 영향을 주는 요인이 될 수 있을 것이다. 마지막으로 인적자원은 조직이 보유한 인력의 규모를 의미하는 것으로 위원회에 적용하여 보면 위원 구성의 적정 규모를 어떻게 설정할 것인가의 문제와 연관이 된다. 앞에서 살펴본 대로 위원회 위원 수는 조직의 자원이

⁸⁹ 위원 구성과 관련하여 위원의 중복 참여가 위원회 운영성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다⁸⁹. 위원의 자질을 높이기 위해서는 위원에 대한 개방을 확대하여야 할 것이다(참여연대 2012 11-12). 그런데 임명권자는 공적 가치성 측면에서 사회 명망가로 위원을 구성하게 될 가능성이 높다(김근세·박현신, 2007). 특히 상징이나 정치적 지지를 획득하기 위해서 위원회를 설치한 경우에 명망가 중심의 위원 선정이 심해질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 유능한 인적자원은 한정되어 있으므로, 과도한 중복 위촉은 회의 참석과 활동에 어려움을 초래할 수 있다(참여연대 2012, 12). 예를 들어 김대중 정부시기에 시민단체의 명망가 위주로 위원을 선정하여 중복 위촉의 문제가 발생하는데, 명망가 출신의 위원인 경우 목소리만 있고 책임은 없는 경우가 많다(김병섭·김철 2002). 특히 여성 위원들의 중복참여가 문제로 제기된 적도 있었는데, 2005 년 위원회 중복 참여를 조사한 결과 2 개 이상의 위원회에 중복 참여하고 있는 여성위원이 200 명이 넘는 것으로 나타났고, 한 여성 시민운동가는 11 개의 위원회에서 활동하고 있는 것으로 나타났다⁸⁹. 이러한 문제는 인재풀이 늘어나고 정책 경험이 쌓이면서 해소 될 수 있는 문제가 될 것이다.

된다는 점에서 조직성과에 긍정적 영향을 줄 수 있으나, 위원회 규모가 과다해지면 즉 위원 수가 많아지면 의사정족수와 의결정족수에 영향을 주어 회의의 성립이 어렵게 될 수도 있고, 이들을 지원하기 위한 행정인력의 충원이 필요한 경우도 있으므로 오히려 정부 조직 측면에서는 부정적인 요인으로 작용할 수도 있는 것이다. 정부위원회의 구조나 규모, 인적자원 등은 정부성과에 영향을 미치는 요인을 작용할 수 있다는 이론적 근거에 따라 실제로 영향을 주는지에 대한 실증 분석을 통해 그 인과성을 규명해 나가야 할 것이다. 정부위원회 운영에 대한 전략적 선택이론을 적용하여 도출한 변수의 세부 내용은 그림 20에 제시하였다.

전략적 선택이론(Child 1972)		정부위원회 설치/운영에 적용	
운영규모	조직규모	→	정부위원회 증가, 위원 수 증가
운영기술	공식화 정도와 같은 조직 운영 기준	→	정부위원회 설치 목적 행정위원회와 자문위원회 구분 기준 모호성
조직구조	권한(업무)과 책임의 배분	→	관료 비밀주의 위원 구성 형평성 위원회 운영 투명성, 공정성 확보 회의록 작성·공개, 의사결정 원칙 사전통지 여부
인적자원	지식 및 정보 교류	→	위원 임기, 연임규정

그림 20 정부위원회 운영에 전략적 선택이론 적용

제 4 장 정부위원회 운영의 정책성과에 대한

영향력 분석

제 1 절 정부위원회 역할 강화와 정책성과 간 관계에 대한 논의

1. 뉴거버넌스(New Governance)이론과 정부위원회의 역할 강화

공공, 민간, 비영리조직 간 수평적 네트워크를 형성하고 협력하도록 하는 뉴거버넌스에 대한 관심이 증가하면서 정책과정에서 참여자들이 어떻게 협력 혹은 협상 할 것인가 역시 중요한 연구 주제가 되고 있다(Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005). 거버넌스 구조는 불확실하고 논쟁적인 상황에서 조직이 목표를 발견하고 구체화하며, 의미를 채택하기 위하여 설계하는 것으로, 공공 이사회(public boards), 위원회(council, committee) 등의 조직은 이러한 거버넌스 구조중의 하나로 볼 수 있다(Hibbard et al., 2015). 뉴거버넌스는 숙의민주주의, 전자민주주의, 참여예산제, 시민배심원제, 협력적 정책 수립과 같이 시민과 이해관계자가 정부 업무 수행 과정에 참여하는 형태로 나타나고 있다(Bingham et al., 2005). 이와 같이 뉴거버넌스에서 대중과 이해관계자들의 역할을 강조하는 것은 프레데릭슨의 이론에 기반하고 있다. 대중은 이익집단, 소비자, 투표자, 고객, 시민으로 나눌 수 있으며, 개인인 시민의 직접 참여를 선호하는 것은 아니다(Bingham et al., 2005). 즉, 일반대중은 대중 형성, 시

민 공포, 시스템과 절차, 그리고 관용에 의하여 형성되어야 한다고 주장한다. 인간적 필요를 충족하기 위한 협력은 대중과 개인, 그리고 서로 다른 형태의 공공관리를 필요로 하는 사람들 간 다양하고 복잡한 협력을 필요로 하고 있다(Bingham et al., 2005). 이러한 뉴거버넌스론에 의하면 정부위원회는 위원회라는 시스템을 이용하여 일정 절차를 준수하면서 적극적으로 정책과정에 참여하는 행위라는 점에서 현대 행정에서 가지는 의의가 더욱 중요해지고 있다.

2. 민주·법치행정과 정부위원회의 역할 강화

정책과정에 대한 위원회의 역할이 증가하고 있는 상황에서 단순히 위원회의 병폐나 문제점에 관심을 갖기 보다 위원회제도의 효과에 더 많은 관심을 가져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구에서 위원회 운영의 효과성을 검증한 경우를 발견하기 어려운 것은 위원회 조직을 단순 참모 정도로 여기고 실제로 중요한 역할을 한다고 인식하지 않았기 때문으로 보인다. 그러나 많은 중요한 계획의 최종 의결권자가 정부위원회가 되고 있으며, 이러한 계획이 실제로 수립되지 않으면 그에 근거한 사업을 실시할 수 없다는 점에서 법치행정의 관점에서 정부위원회의 역할 확대에 대한 검토가 필요하다.

가. 정부의 기획기능 강화와 정부위원회의 역할 증가

1) 정부의 기획기능이론

정부위원회는 일부 차이는 있지만, 정책의 전 과정에서 참여하고 있지만, 그 중에서도 위원회가 중요한 역할을 하는 것은 정책기획 단계이다. 정부가 의도적으로 중장기계획을 수립하고 그러한 계획에 근거하여

정부를 운영하는 방식은 국가기획론에 의하여 설명할 수 있다. 우선, 다원주의 시각에 입각하여 발전한 기획이론은 관료제의 합리적 기획과정과 사회의 다원성을 강조하여 집단정치과정의 역할을 강조하는 이론으로 나뉜다. Weber 에 의하면 현대 사회는 형식적 합리성(formal rationality)이 지배하는 사회이며, 시장과 관료제를 통해 합리성이 구현된다. 이때 기획자의 역할은 정치행정이원론의 행정가와 유사하다. 반면 집단정치를 강조하는 입장에 의하면 공공정책과정이 다양한 이익집단에 의하여 영향을 받기 때문에 기획자도 정치세계에서 경쟁하는 집단 가운데 하나일 뿐이며, 자신의 이해관계를 추구한다. 고객이 복수로 존재하며 공적 책임을 져야할 권위체계도 명확하지 않고, 평가기준도 복잡적이다. 다음으로 개인주의 국가 기획과정론에 의한 설명이 있다. 이러한 입장은 신자유주의 관점에서 국가 기획에 대하여 비판적인 시각에서 접근한다. 대표적인 이론가는 하이에크이며, 국가기관은 획일성을 조장하여 전체주의를 가져올 우려가 있으며 효과적이거나 생산적으로 운영되기 힘들다고 본다. 따라서 개인의 자유를 최대한 보장해주는 시장기제에 의존할 것을 주장하였다. 다만 개인주의 기획론이라 하더라도 미래를 체계적으로 고찰하고 최선의 대안을 선택하여 적용하는 기획활동의 필요성을 전면 부정하는 것은 아니다. 다만 이러한 기획활동에 의해 개인들의 창의성이 위축되는 것은 곤란하다는 의미이다. 마지막으로 관료제의 형식적 합리성과 대의제 정치과정에 의한 실질적 합리성을 조화하려는 민주적 엘리트론이 있다. 급진적인 엘리트론의 유형으로 코프라티즘이 있으며, 국가와 시민사회 간 의사결정 구조를 연계해 주는 이익매개 기제를 의미한다.

2) 정부의 기획기능 강화와 정부위원회의 역할

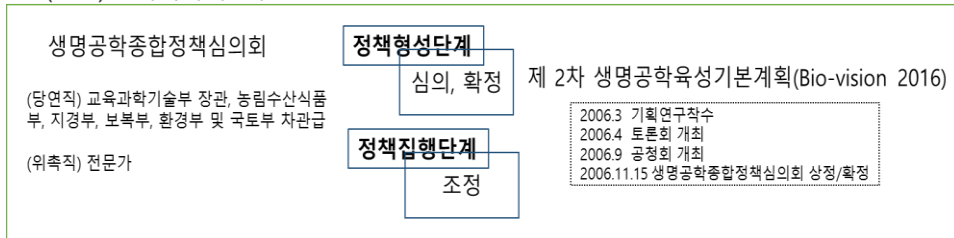
전통적으로 정책의제(agenda-setting) 형성 과정에서 전문가들은 정

책 대안 제시에 주로 관여하고 있다. 주창자 연합(Advocacy coalitions)은 정책의 형성하고 조정하며, 영향을 줄 수 있다. 즉, 지식을 보유한 사람들이 정책 형성 과정에 적극 참여함으로써 정책은 변동할 수 있는 것이다(Radaelli, 1995). 우리나라에서 구체적인 중장기계획 수립 후 집행 사례를 통해 정부위원회의 역할을 이해해보자(그림 21). 예를 들어 생명공학육성기본계획(Bio-vision 2016)의 수립 과정을 검토하면, 생명공학육성법 제4조와 제6조에 의하면 교육과학기술부장관은 관계부처(농림수산식품부, 지경부, 보복부, 환경부 및 국토부)와 소관사항에 관한 생명공학육성계획을 종합조정 하고, 자문위원회인 생명공학종합정책심의회의 심의를 거쳐 생명공학육성계획을 수립하여야 한다. 생명공학종합정책심의회는 교육과학기술부 소관 자문위원회로 관계부처 장관과 민간위원 공동으로 구성하며 교육과학기술부 장관이 위원장이 된다. 생명공학육성계획은 국가차원의 정책 비전과 지침을 제시한 것으로 1993년에 제 1 차 기본계획(1994-2006) 수립한 후 2006년에 제 2 차 기본계획을 수립하였다. 이러한 기본계획은 정책의 우선 순위를 결정과 자원(연구개발예산) 배분의 기준이 된다. 따라서 생명공학종합정책심의회는 정책의 우선순위를 최종적으로 결정하고, 예산 배분 기준을 최종적으로 설정하였다는 정책적 의미가 있다. 위원회가 직접 정책을 수립하는 것은 아니지만 최종 결정권자이기 때문에 위원회의 선호가 그 정책과정에 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

지식경제부의 뿌리산업발전위원회는 뿌리산업진흥기본계획을 확정하였다. 이 경우에도 위원회가 산업 관련 계획을 최종 확정 하였다는 의의가 있으며, 사업의 진척 정도에 대하여 위원회에 보고 하도록 하여 모니

터링 권한도 일부 보유하게 되었다⁹⁰.

(소관) 교육과학기술부



(소관) 지식경제부

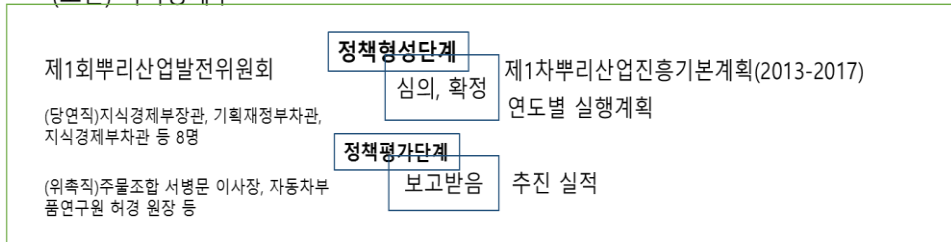


그림 21 정부위원회의 정책과정 참여 예시

나. 법치행정과 정부위원회 역할 증가

1) 행정에 있어 합법성 원칙의 의의

행정은 법(정책)을 집행하는 수단으로 출발했고, Weber는 법에 의한 지배와 규칙에 따른 운영이 능률적 행정의 필수조건 이라고 하였다. 행

⁹⁰ 다만 이 경우의 뿌리산업발전위원회는 뿌리산업진흥기본계획 심의를 위하여 처음으로 구성된 위원회로써 안전 보고받는데 20 분, 안전을 심의하고 의결하는데 35 분이 소요되었던 것으로 나타나⁹⁰ 실질적인 심의가 이루어졌을 지에 대해서는 의문이 있다.

정책임을 둘러싼 Friedrich 와 Finer 의 논쟁 또한 절차적 기준인 법의 중요성을 부각시켰다(김호섭, 2014). 즉, 관료제의 특징으로 제일 중요한 것은 법규에 의해 계통화 된 명확한 공적인 권한의 원칙이 존재한다는 점이다(임의영, 2005).

2) 법치행정과 정부위원회 운영 효율화 필요성

우리나라 중앙정부에서 초기에 정부위원회제도는 정책과정의 민주성을 제고할 수 있다는 점에서 정당화되었다. 다원론적 관점에서 행정의 민주성은 다양한 독자적 행위자들이 각자 권위를 가지고 정책 문제에 참여할 때 확보될 수 있으며, 심지어는 관료집단 또한 하나의 거부집단으로 볼 수도 있다(에바 에치오니 · 할레비 1990, 68). 이러한 민주성의 측면에서 정부위원회 활동을 지지하는 이유는 이해관계자 혹은 전문가와 같은 다양한 권위체가 정책결정과정에서 참여하여 전문지식을 제공하고, 이익을 표출하여 정책과정에서 이것이 반영 될 수 있다고 여기기 때문이다(조석준 · 임도빈 2010, 388).

최근 우리나라에서 위원회의 업무는 정책과정 전반에 걸쳐 있거나, 관료 이외의 정부위원의 역할이 커지는 경우가 많아지고 있다. 정부위원회에 대한 제도화가 어느 정도 성숙된 후에는 위원회 자체가 하나의 절차로서 기능하는 경우를 쉽게 찾아 볼 수 있다. 관료의 입장에서 보자면 위원회제도는 합법성의 범주로 여겨지고 있을 가능성이 높아지고 있다. 위원회가 심의 의결한 계획에 근거하여 사업을 수행하고 위원회가 그 결과에 대하여 보고 받을 수 있도록 하는 위원회도 다수 설치(예: 국가핵융합위원회, 개인정보보호위원회, 부품소재산업발전위원회 등)하고 있다. 후자의 경우를 보여줄 수 있는 사례로 예를 들어 ‘신기술이나 신제품 승인 관련 업무’에서는 위원회의 위원이 업무를 사실상 주도하고 관료들은

그야말로 행정적으로 업무를 지원하는 경우도 있다(예: 중앙건설기술심의회). 그리고 이른바 법정계획을 수립할 때 위원회가 심의하거나 최저임금을 결정할 때도 위원회의 심의를 거쳐 안을 채택하여야 하는 법률 기속을 받고 있다.

이미 설치된 정부위원회는 매우 루틴하게 업무를 수행하고 있는 것이다. 그런데 어떤 이유에서 이 흐름이 깨지는 경우 예를 들어 법정계획이 적기에 수립되지 않으면 부처는 해당 계획에 기반한 사업을 실시할 수 없게 되는 경우도 발생한다. 예를 들어 최저임금위원회에서 계속 파행이 일어났다면 그 비난은 위원회 보다는 정부부처에 돌아갔을 가능성이 높다고 추측해 볼 수 있다. 따라서 정부 부처 입장에서든 위원회 운영을 잘해야 할 필요가 점점 커지고 있는 것으로 보인다. 즉, 단순히 민주성 제고에 기여하는 조직으로 인식될 때는 위원회는 상징적으로 운영하여도 별 문제가 없지만 부처의 업무 수행에 직접 영향을 줄 가능성이 커질수록 상징적으로 운영할 유인이 줄어들 것이다.

3) 법치행정에 따른 정부위원회의 역할 강화

정부위원회의 활동이 정부성과에 직접적으로 영향을 미칠 수 있음은 위의 기획 활동이 제대로 이루어 지지 않을 경우 정부가 사업 자체를 제대로 수행하지 못하게 될 가능성이 높아진다는 점에서 추론해 볼 수 있다. 이러한 계획이 수립되지 못하면 사업에 대한 비전 없이 사업이 진행된다는 문제가 있는 한 편(제 8 차 전력수급기본계획⁹¹) 법률 위반이라는 문제가 생길 수도 있다⁹². 국가에너지절약추진위원회는 1998~2002 년 간

⁹¹ 뉴스 1. 2016.11.23. "첫발도 못 댄 '8 차 전력수급기본계획' ... 산업부 느긋.

⁹² 내일신문. 2015.9.11. 5 개 보건복지정책기본계획 없이 진행.

회의가 열리지 않아 연차별 에너지절약추진계획을 심의하지 못하였고, 국민주택기금운용심의회는 경우 주택기금운용계획 변경안에 대한 사전심의 규정을 위반하게 되었다(표 46 참조).

표 46 정부위원회의 법률 위반 내용

기간	위원회	주기	대상	위반내용
1998~2002.4	국가에너지절약추진위원회	매년	연차별 에너지절약추진계획	미심의
2001.11	국민주택기금운용심의회		2001 년 국민주택기금 운용계획 변경안	사후심의

이러한 문제는 기본계획의 수립과 관련하여 직접적으로 문제가 되고 있는데(표 47 참조), 예를 들어 공공보건의료기본계획은 보건복지부가 2013년 7월 진주의료원 폐업 사태와 관련한 공공의료 정상화를 위한 국정조사 이후 신속하게 수립했어야 했으나 2016년에서야 수립되었다. 보건의료발전계획의 경우 2013년과 2014년 국정감사, 장관 인사청문회 등에서 수립 필요성을 강조하였음에도 한 차례도 수립하지 않았다⁹³. 동물복지5개년종합계획의 경우 2012년 수립했어야 함에도 2015년에 수립되어 안락사 등과 관련한 정책이 제대로 집행되지 못한 한계가 있었다.

⁹³ 보건복지부는 그 이유로 “보건의료계 직능간 이해 상충, 재원 조달 방안 등 미합의, 개별법에 따른 분야별 기본계획 수행” 등을 제시하였다. 그러나 부처의 이러한 입장은 근거법 제정(2003), 연구용역(2009), 보건의료미래위원회의 기본계획 수립 시도(2011) 등의 조치를 해 온 기존 태도와 부합하지 않음을 알 수 있다(내일신문. 2015.9.11. 5개 보건복지정책 기본계획 없이 진행.)

표 47 미수립 법정 계획의 내용(2014 년)

부처	위원회	기본계획	법규 제정	기 간	결 정
대통령	국가인적자원위원회	국가인적자원개발기본계획	2003	5	1
국무총리	녹색성장위원회	배출권거래제기본계획	2012	10	0
	사회보장위원회	노숙인등의복지및자립지원종합계획	2012	5	0
	아동정책조정위원회	아동정책기본계획	2012	5	0
	외국인력정책위원회	외국인근로자관련기본계획	2004		
	원자력진흥위원회	방사성폐기물관리기본계획	2009		0
국민안전처	경찰공무원보건안전및복지증진정책심의위원회	경찰공무원보건안전및복지증진기본계획	2012	5	1
	소방공무원보건안전및복지증진정책심의위원회	소방공무원보건안전및복지기본계획	2012	5	1
	중앙연안사고예방협의회	연안사고예방기본계획	2014	5	0
	지진방재정책심의위원회	지진방재종합계획	2013	5	0
국토교통부	건설기계수급조절위원회	건설기계수급계획	2007	5	0
	도로정책심의위원회	국가도로망종합계획	2014	10	0
고용노동부	고용정책심의위원회	고용정책기본계획	1994	5	0
농림축산식품부	간척지운영위원회	간척지의농업적이용을위한종합계획	2013	5	0
	동물복지위원회	동물복지 5 개년종합계획	2012		
	식품산업진흥심의위원회	쌀가공산업육성및쌀이용촉진기본계획	2012	5	0
문체부	이스포츠진흥자문위원회	이스포츠진흥중장기계획	2012	5	0
법무부	법교육위원회	법교육발전중장기계획	2008		0
보건복지부	보건의료정책심의위원회	보건의료발전계획	2000	5	1
		공공보건의료기본계획	2013	5	0
산림청	지속가능한목재이용위원회	지속가능한목재이용종합계획	2013	5	0
	탄소흡수원증진위원회	탄소흡수원증진종합계획	2013	5	1
해수부	선박관리산업정책위원회	선박관리산업육성기본계획	2012	10	0
	중앙어업어촌정책심의위원회	어업·어촌및식품산업발전계획	2009	5	0
	수산생명자원심의위원회	수산생명자원에관한기본계획			

(주) 결정 0: 위원회 최종 결정 1: 상급위원회 혹은 상급행정기관 최종 결정

3. 정부위원회 운영과 재정사업자율평가 결과 활용

가. 재정사업자율평가제도의 의의

정부위원회의 정책 과정에 대한 개입이 강화되고 있음에 대하여 정부의 기획기능 강화와 행정의 법치주의 원리에 근거하여 논의하였다. 그렇다면 실제로 위원회의 활동이 정책성과에 어떤 영향을 미치는지에 대하여, 우리나라의 대표적인 정책성과측정지표인 재정사업자율평가점수를 이용하여 알아보고자 한다. 우리나라에서 정부성과측정은 정부업무평가 기본법에 의하여 규정되고 있다. 중앙행정기관에 대한 평가는 중앙행정기관의 자체평가와 국무총리의 특정평가로 나뉘어지며, 세부 내용은 연도에 따라 변화할 수 있으며 내용은 표 48 과 같다. 이 중 평가 결과가 공표되어 이용할 수 있는 것은 재정사업자율평가결과와 행정관리역량 중 조직정보화 결과, 그리고 특정평가결과가 있다.

표 48 중앙행정기관 성과평가 제도(2015 년)

	구분	평가시행기관	총괄기관
자체평가	주요정책	자체평가위원회 자체평가조직	국무조정실
	재정사업		기획재정부
	R&D 사업		-
	행정관리역량(조직정보화, 인사)		행정자치부, 인사혁신처
특정평가	국정과제, 규제개혁, 비정상의 정상화 과제, 정책홍보, 정부 3.0 등	국무총리실 (정부업무평가위원회)	국무총리

(자료) 정부업무평가기본법, 동법시행령, 2015년도 정부업무평가시행계획

정부업무평가기본법에 의한 평가 대상은 정책, 사업, 업무 등이며, 평정은 계획의 수립과 집행 및 결과 등, 전 과정에 대하여 이루어지고 있다. 재정사업성과목표관리는 미국의 연방정부 성과목표관리제도 (Government Performance and Results Act of 1993; GPRA)를 참고하여 2002 년 16 개 시범부처에 대한 사업 시행 후 2007 년 전부처로 확대 실시하였다. 현재 재정사업자율평가제도는 재정사업목표관리와 재정사업자율평가, 재정사업심층평가 세 부분으로 구성되어 있으며, 재정사업목표관리는 전 사업에 대하여 성과지표를 설정한 후 달성여부를 평가하는 반면, 자율평가는 매년 성과계획서의 3 분의 1 에 대하여 사전에 준비된 설문문을 통해 5 단계로 평가다. 반면, 심층평가는 사전에 선정된 사업군에 대하여 학자 등이 서술식으로 평가한다. 즉, 심층평가는 등급평가가 아닌 것이다. 재정사업자율평가제도의 세부 내용은 아래 표 49 에서 정리하고 있다⁹⁴.

⁹⁴ 재정사업자율평가점수는 전체 재정사업에 대하여 3 년마다 평가한 점수를 제공한다. 이 점에서 우수한 데이터이지만, 평가사업이 계속되면서 Van Thiel and Leeuw (2002)가 우려했던 성과패러독스가 나타날 우려가 있다. 성과패러독스는 성과지표와 성과 자체 간 상관성이 약해지는 것으로 시간이 지남에 따라 성과지표의 유효성이 사라지는 것을 의미한다. 성과지표가 측정도구로써 가치를 상실하고 고성과자와 저성과자 간 차별성을 보여주지 못하는 경우에 실제 성과와 보고된 성과 간 상관성이 없어질 수 있는 것이다. 이러한 현상은 긍정적 학습(전반적인 성과 향상), 성과지표 학습을 통한 평가 조작, 선별(저성과자를 고성과자로 대체하여 고성과자만 남아있는 것), 마지막으로 조직 내부의 효율성이나 모니터링을 강조(measure fixation)할 때 발생한다. 이러한 현상을 완화하기 위해서 유사한 사업에 대한 데이터를 확보하여 비교하는 방법이 있는데, 재정사업자율평가의 경우 이러한 데이터 획득이 불가능하다는 한계가 있다.

표 49 재정사업자율평가제도의 내용

구분	재정사업 목표관리	자율평가	심층평가
시범사업	2000~2002 16 개 부처	-	2005
전면시행	2007	2005	2006
벤치마킹	Government Performance Result Act(GPRA)	Program Assessment Rating Tool (PART)	-
평가대상	성과지표 달성여부	단위사업(성과계획서 3 분의 1) 성과	사전선정 사업군
예산연계	결과를 예산편성에 환류	미흡 이하 사업 예산 10% 삭감	-
구조	전략목표>성과목표>관리과제 (성과목표를 측정할 수 있는 성과지표 설정)	계획-관리-평가 단계별 점수	개입적절성 효과성 관리성과
총괄기관	기획재정부	기획재정부	조세재정연 구원
국회제출	제출	미제출	미제출

나. 정책단계별 재정사업자율평가점수의 활용 : 종속변수 측정

재정사업자율평가점수는 정책 단계별(계획-관리-평가 단계)로 각각 측정한다는 특징이 있다(표 50 참조). 이러한 성과측정 설계는 신공공관리론 등에서 산출물 위주로 성과를 측정하는 방식과 불일치하며, 특히 집행과정이 black box 이기 때문에 성과를 측정할 수 없다는 비판이 있을 수 있다.

표 50 재정사업자율평가점수의 구성

단계	구성개념	세부성과지표	
계획	사업계획(10)	목적 명확성·효율성(5)	유사·중복 여부(5)
	성과계획(10)	성과지표 명확한 연계(5)	목표치의 합리성(5)

관리	관리적정성(30)	예산 집행 적절성(15)	모니터링 체계 운영(10)
		효율성 제고 여부(5)	
성과	성과/환류(50)	성과지표 목표 달성(30)	지적사항 등 환류(10)
		평가 실시 및 효과성(10)	

먼저, 계획단계에서의 점수는 재정사업자율평가의 계획 단계 세부성과지표는 사업계획과 성과계획으로 나뉘어지며, 전자는 목적의 명확성과 효율성, 유사 중복 제거 지표를, 후자는 성과지표 간 명확한 연계 및 적절한 목표량을 설정하는지 여부를 지표로 하고 있다. 주로 위원회의 활동이 중장기계획이나 사업계획 수립에 대하여 관여한다는 점에서 계획단계의 점수는 위원회의 활동과 밀접한 관련이 있을 것으로 예상된다. 따라서 본 연구에서는 계획단계에 대한 평가점수를 활용하여 위원회의 영향력을 파악하고자 한다.

다음으로 재정사업자율평가점수는 관리 즉, 집행 단계 성과에 대하여 예산집행 적절성, 모니터링 여부, 효율성 제고 지표를 기준으로 측정하고 있다⁹⁵. 관리 점수는 각 부처의 1 차 평가 후, 기획재정부가 최종적으로 결과를 확인하는 시스템으로 운영된다. 따라서 1 차 평가를 부처 스스로 실시하기 때문에 평가자가 조직 내부에 존재한다고 보아 집행 과정에 대한 관찰이 가능하다고 생각할 수도 있다. 그러나 부처의 자율평가에서도 조직 내부를 관찰할 수 없는 외부위원으로 구성된 평가위원회를

⁹⁵ 재정사업자율평가점수의 목표치 달성도는 성과지표 특성과 사업 특성에 따라 달라질수 있다. 정성지표가 정량지표에 비하여 목표치 달성도 편차가 적었으며, 투입 및 과정지표의 목표치 달성도가 산출 및 결과 지표의 목표치 달성도에 비하여 낮은 것으로 나타났다(유승현, 윤기웅, & 공동성, 2015)

조직하여야 한다는 점에서 이러한 주장은 배제될 수 있을 것이다. 또한 위원회의 경우 직접 집행 기능이 없는 경우가 많기 때문에 집행과정에 대한 관여 가능성 역시 낮다고 볼 수 있다. 다만 이러한 측정상의 한계와 위원회 운영상의 한계에도 불구하고, 다음 두 가지 이유에서 관리 점수를 활용하고자 한다. 첫째, 행정의 절차적 정당성이나 의사결정 과정에서의 투명성 역시 중요한 가치이기 때문에 집행 및 관리 과정에 대한 관찰이 앞으로도 계속 필요하다는 점이다. 두번째는, 관리점수 측정지표를 보면 예산집행적정성과 모니터링 여부 등에 관한 지표로 구성되어 있어 평가 등에 관여하는 위원회의 업무 특성과 관련이 있다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 집행과정에 대한 평가점수 역시 활용하기로 한다.

세번째는 평가단계 점수이다. 평가단계는 성과지표 목표 달성, 지적사항에 대한 환류, 평가 실시여부 및 그 효과를 세부지표로 하여 점수를 측정한다. 위원회의 주요 활동 중 하나는 사업의 성과 평가임을 여러가지 사업에서 그 근거를 확인할 수 있기 때문에 성과점수 역시 활용하도록 한다.

마지막으로 각 정책 단계별 평가 점수에 가중치를 부여하여 종합한 총점수를 이용하고자 한다. 성과단계 점수의 가중치가 높고, 계획단계의 가중치가 낮기 때문에 위원회 활동의 영향력의 크기는 성과점수와 연관성과 상대적으로 높은 밀접성을 가질 것으로 보인다.

다. 위원회 운영과 정책 단계별 성과의 관계

총 6 개 연도(2009-2014) 재정사업의 각 정책단계별 평가 점수에 대하여 위원회의 유무에 따라 평가 점수가 달라 질 수 있는가에 대한 기초 분석을 실시하였다(표 52 참조). 이를 위하여 재정사업에 대하여 직접

적으로 관계되는 정부위원회가 있는 경우(1), 기본계획 등을 통해 간접적으로 관계되는 정부위원회가 있는 경우(2), 정부위원회 관리 대상이 되지 않는 각종위원회가 존재하는 경우(협회 등에 설치한 위원회, 산하기관 등에 설치한 위원회, 부·처·청 소속이면서 정부위원회가 아닌 경우, 준정부기관/기타공공기관/비영리법인에 설치한 위원회) 등으로 구분하였다. 정부위원회란 행정위원회법에 의하여 규율 되는 정부위원회로 한정한다.

표 51 재정사업자율평가 상 위원회 구분

- 전체=위원회 있음+위원회 없음
- 위원회=정부위원회+정부위원회 아닌 위원회
- 정부위원회=직접적 정부위원회+간접적정부위원회
- 정부위원회 아닌 위원회=협회 등에 설치한 위원회+산하기관 등에 설치한 위원회+부·처·청 소속이면서 정부위원회 아닌 경우+준정부기관/기타공공기관/비영리법인에 설치한 위원회

재정사업자율평가 상 위원회는 최대 여섯 유형이 존재하며, 본 논문의 분석 대상은 행정위원회법의 적용을 받는 정부위원회이다. 위원회 존재여부에 따라 재정사업의 각 정책단계별 성과를 분석하면 표 52의 결과를 도출할 수 있다.

(구분 1) 재정사업의 각 정책 단계에서 위원회가 존재하는 경우에 위원회가 존재하지 않는 경우에 비하여 평균적으로 점수가 높은 것으로 나타났다. 다만 집단간 평균비교(t-test)에서 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다.

(구분 2) 정부위원회(직접+간접)가 있는 경우에 관리점수에서 위원회가 없는 경우에 비하여 통계적으로 유의미하게 더 낮은 점수를 획득하는

것으로 나타났으며, 정부위원회 이외의 위원회는 통계적으로 유의미하게 더 높은 점수를 획득하는 것으로 나타났다. 그 이유로 관리 단계에서 효율성 지표와 위원회의 비효율성 간 충돌이 더 많이 발생하는 것으로 추측해볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부위원회 이외의 위원회는 더 높은 관리점수를 획득하고 있으므로, 관리단계에서 정부위원회 문제의 원인을 밝혀야 할 것이다.

(구분 3) 정부위원회(직접+간접)가 있는 경우에 그렇지 않은 경우에 비하여 평가 측면에서 유의미하게 더 높은 점수를 획득하는 것으로 나타나 정부위원회가 성과 점수에 긍정적 영향을 미칠 것으로 추측할 수 있다.

(구분 4) 정부위원회가 없는 경우에 비하여 직접적 정부위원회와 간접적 정부위원회의 관리 점수는 더 낮게 나타나고 평가점수는 더 높게 나타났다.

(구분 5) 위원회가 없는 경우에 비하여 직접적 정부위원회와 간접적 정부위원회의 관리 점수는 더 낮고 평가 점수는 더 높은 것으로 나타났다. 협회/산하기관/부, 처, 청/준정부기관 등에 설치한 위원회는 위원회가 없는 경우에 비하여 더 높은 관리점수를 획득한 것으로 나타났으며, 성과점수에서는 더 낮은 점수를 획득한 것으로 나타났다.

이상의 논의를 정리하면, 정부위원회의 경우 계획점수에는 통계적으로 유의미한 차이를 도출하지 못하는 반면, 관리점수에서는 통계적으로 더 낮은 점수를, 성과점수에서는 통계적으로 더 높은 점수를 얻은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책 단계별로 위원회의 영향력이 서로 다를 수 있다는 주장을 뒷받침하는 결과이며, 기존의 계획수립 단계에서는 그 효과가 크지 않다는 점을 반영하는 결과이다. 다만 계획단계에서는 평균 점수가 관리 및 성과 단계에 비하여 월등히 높은 것으로 나타나서

분산이 크지 않고, 계획 단계에서의 점수 역시 매우 낮아 이러한 점의 차이를 유발한 것으로 추측해 볼 수 있다.

표 52 위원회 구분 후 성과(재정사업자율평가점수) 비교

구분	세부기준	계획	관리	평가	종합	N
구분 1	위원회 없음	84.70	65.63	56.23	64.02	1,602
	위원회 있음	84.95	65.87	57.21	64.59	528
구분 2	위원회 없음	84.70	65.63	56.23	64.02	1,602
	정부위원회 있음	85.25	63.74***	57.88	64.48	371
	정부위원회 이외의 위원회 있음	84.24	70.90***	55.63	64.86	157
구분 3	정부위원회 없음	84.66	66.10	56.18*	64.10	1,759
	정부위원회 있음	85.25	63.73	57.88*	64.48	371
구분 4	정부위원회 없음	84.66	66.10***	56.18**	64.10	1,759
	직접적 정부위원회	84.87	64.62***	56.77**	64.04	292
	간접적 정부위원회	86.65	60.47***	61.97**	66.10	79
구분 5	위원회 없음	84.70	65.63**	56.23*	64.02	1,602
	직접적 정부위원회	84.87	64.62**	56.77*	64.04	292
	간접적 정부위원회	86.65	60.47**	61.97*	66.10	79
	협회 등에 설치한 위원회	76.54	69.87**	51.54*	61.14	13
	산하기관 등에 설치한 위원회	83.53	68.96**	55.98*	64.10	29
	부·처·청 소속이면서 정부위원회 아닌 경우	85.13	71.82**	56.81*	65.75	89
	준정부기관/기타공공기관/비영리법인에 설치한 위원회	85.81	70.45**	53.21*	64.5	26

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

4. 전략적 선택이론과 재정사업자율평가를 반영한 설명변수 도출

제 3 장에서 전략적 선택이론을 정부위원회에 대하여 적용하여 운영 규모, 기술, 조직 구조 및 인적 자원의 관점에 정부위원회 운영 관련 변수에 대하여 논의하였다(그림 19 참조). 이러한 이론의 설명에 의하여 도출된 변수 중 실제로 중요한 의미가 있을 것인지에 대한 검토가 필요하다. 본 논문에서는 위원회 변수에 따라 정책성도가 달라지는지를 평균의 측면에서 판단하고, 이론적 측면과 실천적 측면을 동시에 고려하여 위원회 운영과 관련된 설명변수를 도출하고자 한다.

가. 운영규모

우선 운영규모와 관련하여 정부위원회는 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔는데 정부는 이것을 문제로 인식하고 총량을 줄이기 위한 개혁 방안을 도입하여 왔다. 즉 일정 수준 이상을 넘어가는 경우에 오히려 비용을 유발하는 요인이 될 수 있다는 점을 인식하였다고 보아야 할 것이다. 마찬가지로 개별 위원회 입장에서는 위원 수의 적절한 유지가 필요하다. 따라서 위원회 정원의 변동이 개별 위원회가 정책성도에 영향을 미치는 주요 요인이 될 수 있다. 따라서 정부위원회 수와 관련하여 위원회 정원을 주요 변수로 도출하였다⁹⁶.

나. 운영기술

⁹⁶ 위원 수는(정원) 자연수로 존재하며 별도의 집단으로 구분할 필요가 없어 위원 수 별 재정사업자율평가의 평균점수는 도출하지 않는다.

공식과 정도와 같은 조직 운영기준을 의미하는 운영기술의 내용으로 포함될 수 있는 정부위원회관련 변수는 정부위원회 설치 목적을 고려한 유형분류 변수 있다. 기관장이 위원회를 설치하는 목적이 다양한 의견의 반영을 위한 것인지, 정부가 어떤 일을 하고 있다는 상징성을 획득하기 위한 것인지, 전문지식 자원을 획득하기 위한 것인지에 따라 위원회 운영이 실질적으로 달라질 수 있기 때문이다. 한편, 재정사업자율평가결과에 의하면 계획 및 관리 단계에서 위원회의 유형에 따라 서로 다른 성과를 획득한 것으로 나타났다(표 53 참조).

다. 조직구조

조직 내 자원과 권한의 배분을 규정하는 조직구조에 관한 정부위원회의 내용은, 위원회 운영의 투명성과 공정성 확보, 회의록 작성 및 공개, 의사결정 비율의 공평성, 회의 사전 통지 및 정보 제공, 관료의 비밀주의, 위원 구성의 형평성 등이다.

재정사업자율평가결과에 의하면 위원장 신분은 정책단계별 점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는으나 계획 및 평가 단계에서는 민간위원장이, 관리 단계에서는 공동위원장이 더 높은 성과를 보이는 것으로 나타났다(표 53 참조).

한편 정부위원과 민간 위원간 비율은 계획 단계 점수에 영향을 미칠 수 있고, 조직화된 이해관계자의 참여여부는 평가 단계 점수에 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 나타났다(표 53 참조).

근거법규의 위상은 정책 단계별로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나 위원회 소속 부처의 수준은 관리 및 총점에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 것으로 예상 되었다.

라. 인적자원

인적 자원 관점은 독립된 장으로 논하지는 않았으나 정부위원회 구성 및 운영의 공정성과 투명성의 측면에서 동일한 문제인식을 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 인적자원의 경우 정부위원과 민간위원 간 비율이나 조직화 된 이해관계자 참여 여부 변수에서 공통으로 논의 하였다.

마. 소결

이상의 논의에서 도출된 위원회 각 변수별 재정사업평가점수의 차이가 있을 수 있음을 다음 분산분석표(표 53 참조)를 통하여 제시하였다. 비록 다른 요인들이 통제되지 않은 상황이지만 위원회 유무 및 위원회 특성 변수는 정책 단계별 성과에 영향을 줄 수도 있을 것이라는 본 논문에서의 주장을 뒷받침 한다고 볼 수 있을 것이다.

표 53 정부위원회의 주요 특성별 재정사업자율평가점수 비교

	구분		평균	표준오차	95% 신뢰구간		N
위원장 신분	계획	민간위원장	86.22	1.42	83.42	89.02	102
		정부위원장	85.20	1.11	83.01	87.38	218
		공동위원장	84.90	4.20	76.64	93.16	25
	관리	민간위원장	61.76	1.98	57.85	65.66	102
		정부위원장	62.70	1.32	60.11	65.28	218
		공동위원장	71.80	14.98	42.34	101.26	25
	평가	민간위원장	60.45	1.59	57.32	63.59	102
		정부위원장	57.40	1.10	55.23	59.57	218
		공동위원장	56.22	3.83	48.69	63.75	25
	총점	민간위원장	65.67	0.92	63.86	67.48	102

		정부위원장	64.06	0.75	62.58	65.54	218
		공동위원장	64.04	1.62	60.86	67.23	25
위원회 유형	계 획**	민주형	85.75	1.30	83.21	88.30	147
		상징형	79.22	2.61	74.10	84.35	58
		정당화형	87.33	1.23	84.91	89.74	139
		전문지식형	86.88	3.20	80.59	93.16	20
	관 리**	민주형	67.57	2.93	61.80	73.33	147
		상징형	66.33	2.47	61.46	71.20	58
		정당화형	58.39	1.64	55.17	61.61	139
		전문지식형	63.67	3.77	56.26	71.08	20
	평 가	민주형	59.80	1.31	57.24	62.37	147
		상징형	57.48	2.35	52.86	62.10	58
		정당화형	56.28	1.39	53.55	59.01	139
		전문지식형	56.87	3.72	49.56	64.18	20
	총 점	민주형	66.11	0.76	64.62	67.60	147
		상징형	63.80	1.77	60.32	67.28	58
		정당화형	63.21	0.84	61.56	64.85	139
		전문지식형	64.19	2.76	58.76	69.61	20
정부위원 -민간위 원 비율	계 획**	민간위원중심	86.56	0.89	84.81	88.32	287
		정부위원중심	81.19	2.13	77.00	85.37	78
	관 리	민간위원중심	63.12	1.72	59.74	66.49	287
		정부위원중심	65.65	2.07	61.58	69.72	78
	평 가	민간위원중심	58.09	0.95	56.22	59.96	287
		정부위원중심	57.33	1.98	53.43	61.22	78
	총 점	민간위원중심	64.71	0.57	63.60	65.83	287
		정부위원중심	63.90	1.48	60.98	66.82	78
조직화된 이해 관계자	계 획	참여없음	85.05	0.97	83.15	86.95	266
		참여있음	87.91	1.72	84.52	91.31	78
	관 리	참여없음	62.87	1.80	59.32	66.42	266

	평가**	참여있음	63.72	2.23	59.34	68.10	78
		참여없음	57.09	1.01	55.12	59.07	266
		참여있음	61.90	1.84	58.28	65.52	78
	총점***	참여없음	63.70	0.63	62.45	64.94	266
		참여있음	67.28	1.16	65.00	69.56	78
근거 법규	계획	법률	86.13	0.90	84.36	87.90	301
		대통령령	82.81	2.65	77.59	88.02	45
		부령이하	75.80	12.55	51.12	100.48	5
	관리	법률	63.04	1.61	59.87	66.21	301
		대통령령	62.75	3.54	55.80	69.71	45
		부령이하	64.62	10.94	43.11	86.13	5
	평가	법률	58.02	0.97	56.12	59.93	301
		대통령령	57.96	2.28	53.48	62.44	45
		부령이하	58.00	6.63	44.95	71.05	5
	총점	법률	64.47	0.63	63.23	65.70	301
		대통령령	64.28	1.12	62.08	66.49	45
		부령이하	61.82	3.39	55.15	68.49	5
소속 부처	계획	부 수준	85.44	0.95	83.58	87.31	296
		처·청 수준	84.48	1.84	80.85	88.10	75
	관리**	부 수준	62.44	1.66	59.17	65.70	296
		처·청 수준	68.86	2.18	64.57	73.16	75
	평가	부 수준	57.40	0.98	55.48	59.31	296
		처·청 수준	59.79	1.69	56.46	63.12	75
	총점***	부 수준	63.78	0.61	62.59	64.98	296
		처·청 수준	67.24	1.12	65.03	69.45	75

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01, 두 집단인 경우 unpaired ttest, 세 집단 oneway anova 분석

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 위원회 정원의 변동이 개별 위원회가 정책성과에 영향을 미치는 주요 요인이 될 수 있다. 다음으로 운영기술과 관련하여 정부위원회 설치 목적에 따른 유형분류가 필요하다라는 인식하에 규율대상과 주요참가자를 기준으로 민주형, 상징형, 정당화형, 지식제공형 위원회 유형을 도출하였다. 이를 통해 위원회 유형에 따라 조직성과에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 고려한 것이다. 조직 구조와 인적자원의 측면에서는 권력관계의 균형을 유지하고 의사결정 과정이 적절하게 진행되어야 한다는 위원 구성 비율과 조직화된 이해관계자의 참여 여부를 주요 변수로 도출 하였다.

전략적 선택이론 (Child 1972)		한국의 정부위원회 설치 및 운영에 적용	변수 도출
운영 규모	조직규모	정부위원회 증가, 위원 수 증가	→ 위원 정원
운영 기술	공식화 정도와 같은 조직 운영 기준	정부위원회 설치 목적 및 유형 분류의 실효성 행정위원회와 자문위원회 구분 기준의 모호성	→ 위원회 설치목적 더미 (민주형, 상징형, 정당화형, 전 문지식형)
조직 구조	권한(업무)과 책 임의 배분	관료 비밀주의 위원 구성 형평성 위원회 운영의 투명성과 공 정성 확보 회의록 작성 및 공개, 의사 결정 비율, 사전 통지 여부	→ 위원장 직위 조직화된 이해관계자 참여여부 정부위원과 민간위원 비율(위 원회 설치목적 더미에서 정부 위원과 민간위원 간 비율을 이 미 고려하였으므로 별도 검토 하지 않음)
인적 자원	지식 및 정보 교류	위원 임기, 연임규정	→

그림 22 전략적 선택이론에 의한 위원회 관련 설명변수 도출

제 2 절 가설수립

제 2 장에서 충분히 논의한 조직성과측정과 함께 조직성과에 영향을 주는 설명변수를 발견하는 것이 조직론의 중요한 연구 주제이다(Bititci et al., 2012; Richard et al., 2009). 조직 구조(Child, 1972), 조직 관리(S.-Y. Lee & Whitford, 2012), 절차 및 조직 학습 등 다양한 측면에서 영향요인을 분석하였다. 그리고 조직환경과의 관계에서, 공공조직의 성과측정에 관하여 오랫동안 연구해온 O'Toole and Meier (2014)는 맥락을 고려할 때, 관리방안과 성과 간 관계 분석의 정밀성(precise)이 높아지는 것으로 보아 이에 대한 가설을 제안하였다. 이와 같이 조직 내부 관리요인이나 외부 맥락의 중요성에 대한 논의는 많이 이루어지고 있으나, 정부위원회 설치로 인하여 조직성과가 달라질 수 있는가에 대한 실증분석은 이루어지지 못하고 있다. 위원회와 유사한 구조를 가지고 있는 비영리이사회⁹⁷의 운영 성과가 조직성과에 어떤 영향을 주는지에 관한 연구(Gazley et al., 2010; Green & Griesinger, 1996)를 일부 찾아볼 수 있을 뿐이다⁹⁷.

우리는 제 3 장 정부위원회 운영에 대한 탐색적 분석을 통해 법치행정원칙에 의하여 위원회 활동의 중요성이 커지고, 중앙 행정부의 관리 노력에도 불구하고 위원회가 증가추세에 있으며, 위원 구성 측면에서도

⁹⁷ 예를 들어 장애인에게 서비스를 제공하는 16 개 비영리조직의 이사회 구성원과 핵심관리자에 대한 설문과 인터뷰를 실시한 실증 분석에 의하면, 이사회 활동(board performance)은 정책 형성, 전략 수립, 프로그램 모니터링, 재무계획·통제, 자원, 분쟁처리 등의 영역에서 조직효과성(organizational effectiveness)과 상관관계가 있는 것으로 나타났다(Green & Griesinger, 1996).

한계가 있음을 알았다. 이러한 내용을 조직규모, 운영기술, 조직 구조, 인적자원 측면에서 정책성과에 구체적으로 어떤 영향을 미칠 것인지 그 관계를 분석하고자 한다.

1. 조직규모

조직의 규모를 측정하는 방법 중 하나는 조직이 보유한 예산과 정보와 지식의 원천인 노동자의 수로 측정하는 방법이 있다. 조직이 보유한 자원이 많을수록 조직의 역량도 높아진다는 것은 실증적으로 증명되고 있다(Stanwick & Stanwick 1998). 위원회는 느슨하게 연결된 네트워크형 조직으로 볼 수 있으며, 참여자는 대등한 지위를 가지고 자유롭게 발언할 수 있어야 하는 것이 원칙이다. 특히 최근에는 밀접한 사람들 간 정보 공유 수단인 네트워크 그 자체가 정책성과 혹은 효과성에 영향을 주는 변수인지 여부에 대한 실증분석이 활발하게 이루어지고 있으나(Alexander et al. 2011), 위원회 조직의 정책성과에 대한 영향력 분석은 상대적으로 저조하다. 특히 위원회가 어떤 사업을 직접 집행하는 것이 아니라 사업의 근거가 되는 계획을 수립하거나 사업 집행 후 모니터링 과정에 참여하는 등의 제한적 조치를 하게 된다는 점에서 적실성 있는 정보의 제공이 무엇보다 중요한 조직 역량이 될 것이다⁹⁸. 따라서 위원

⁹⁸ 네트워크 능력이란 조직 내부의 관계를 개발하고 강화할 수 있는 능력을 의미하며, 경쟁력 이론(competence based theory)에 기반하여 주장되는 네트워킹 능력은 오로지 네트워크의 존재여부로만 측정된다. 그러나 네트워킹 능력 측정과에 영향을 주는 네트워킹 능력이라는 것은 연합 능력, 합리적 능력, 네트워크 능력으로 구성된다. 특히 자원 의존 이론에 의하면 네트워크 구성 능력은 조정, 연결 능력, 시장 지식 및 내부 소통 이라는 네 가지 구성 측면에 의하여 구성된다(Human & Naudé, 2009).

수가 많을수록 그만큼 지식의 크기가 증가하는 것으로 볼 수 있을 것이다⁹⁹. 위원회의 연령은 위원회 조직의 안정성과 관련된 것으로 다른 모든 조건이 일정하다면 조직 연령이 높아질수록 조직의 안정성이 높다는 의미가 된다. 이러한 안정성은 공유된 목표에 의하여 발생하는 것으로 행위자들은 장기적으로 수립되어온 정책 목표를 공유하는 정책 네트워크를 형성하는데 정책 목표에 대한 합의는 수직적 조정 필요성을 낮추는 것이 된다. 즉, 공유된 목표는 일반적으로 공통의 전문가적 트레이닝에서 도출된다(O'toole & Meier, 1999).

가설 1 : 정부위원회 규모가 클수록 정책성고가 높아질 것이다.

2. 운영 기술 : 위원회 유형

정부가 위원회 조직을 설치하는 이유에 대한 논의는 제 3 장에서 충분히 알아보았다. 대외용으로 존재하거나 정부안의 권위를 실거나 공무원의 책임을 면하기 위해 꾸린 위원회라면 제대로 된 자문이나 심의 기능이 어렵다는 것이 전문가의 평가이다¹⁰⁰.

우리나라에서 특히 정부위원회 조직에 대하여 관심을 가져야 하는 이유는 법정계획의 증가와 같이 형식적 법치주의가 증가하고 있기 때문이다. 위원회 조직은 각종 법정계획의 최종 결정권자가 되거나 제도 개

⁹⁹ 한편 위원 들이 자유롭게 발언할 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다는 측면에서는 구성원이 지나치게 많은 경우에 발언이 제약되는 역효과가 발생할 수도 있다

¹⁰⁰ 서울신문. 2000.11.7. 정부위원회 정비 어디까지 왔나. 김병섭 교수 인터뷰.

선을 위한 방안을 제시하거나, 세부 사업의 결정권자로서 역할을 하고 있다. 앞서 권태욱·전영한(2015)이 논의한 목표모호성 중 우선순위모호성의 문제 해결과 직접적으로 연결되어 있는 것이 이와 같은 위원회의 역할이라고 볼 수 있을 것이다. 즉 정책의 기본계획은 한정된 자원을 어느 곳에 투입할지 여부를 결정하는 행위인데, 계획에 대한 심의 확정권을 가지고 있는 위원회 조직이 우선순위를 결정하는 것과 같다고 볼 수 있기 때문이다. 법정화가 심해지는 경우에 위원회의 역할 역시 고착화되고 정형화 될 가능성이 크다. 그렇다면 정부 조직은 위원회 조직을 보다 잘 활용하고자 하는 유인이 생기게 될 것이다. 이러한 맥락에서 정보제공형, 민주형 위원회의 역할이 상징형이나 정당화를 위한 위원회보다 더 중요하다고 이야기 할 수 있는 것이다.

가설 2 : 민주형 위원회는 다른 유형의 위원회에 비하여 정책성고가 높을 것이다.

3. 조직 구조 : 위원장 신분

다음으로 조직 구조 측면은 관료와 위원 간 권력 관계에 관한 논의로 볼 수 있다. 관료제는 일상적·비일상적인 국정과제를 수행하고, 정부위원회는 중립적이고 정당성을 확보할 수 있기 때문에 행정개혁과 같이 예외적이고 비정형적인 과제를 분담하여 수행하는 것이 일반적이다(김근세·박현신, 2007). 정부는 정책이나 제도 수립 시 다양한 비정부 채널(전문가, 컨설턴트, 외부기관 직원, 대중 등)이나 방법론을 적용하여 다양한 정보를 확보하기 위해 노력하는데, 특히 정부위원회는 행정기관과

안정적인 관계를 형성하고 자문하게 되므로 정부의 보충요원(supplement staff expertise)으로 볼 수 있으며, 관료에게 새로운 아이디어를 주입하는 매개체의 역할을 한다(Perritt Jr & Wilkinson, 1974). 이렇게 정부위원회의 역할을 ‘제안된(proposed)’ 규정이나 규제(안)에 의견을 제시하는 것으로 보는 경우에 자문위원과 관료의 역할은 상호 보완적인 것으로 볼 수 있을 것이다.

그런데 관료는 정책과정에서의 권한 축소를 우려하여 정부위원회에 대하여 배타적 행태를 보일 수도 있다(Jeong & Oh, 2010). 어떤 정보가 확산될 수 있는가에 대한 것과 마찬가지로, 조직 내부에서 무슨 일이 벌어지고 있는지에 대한 내부 정보 또한 지도자들과 행정관이 독점할 가능성이 크다(에바 에치오니·할레비 1990, 40). 관료와 민간위원 간에 존재하는 정보비대칭으로 인하여 권력 차이를 유발한다. 관료가 조직 내부에서 보유하고 있는 내부정보는 해당 정책의 맥락 및 정책의 내용과 관련된 것으로 의사결정에 꼭 필요한 정보일 경우가 많다(Karty, 2005). 그런데 관료가 정부위원회를 업무과부하를 유발하는 성가신 것으로 여기거나(D. S. Brown, 1955), 회의 자료나 논의 사항을 위원들에게 사전에 제시하지 않고, 회의 당일에 나누어 주는 경우가 있다. 관료가 위원회에 대하여 배타적이거나 비밀주의가 작용하게 되면 위원회 운영의 비밀주의 혹은 위원 구성의 폐쇄주의로 연결될 수 있다. 그 결과 위원들은 안건을 사전에 검토하지 못하고 피상적인 논의로 일관하거나, 정부안에 동조적으로 발언하는 경우가 있다(김철, 2003b).

따라서 정부위원회 운영에 있어 관료의 태도가 매우 중요하다¹⁰¹. 일

¹⁰¹ 서울신문. 2011.11.7. 행정포커스/정부위원회 정비 어디까지 왔나.

한국일보. 2001.2.3. 정부위원회 난립 - 몇 개나 이름값 하나.

반적으로 관료는 시민과의 법적 권한 공유를 꺼리고 시민들이 자기 이익에 근거하여 참여하는 경우 오히려 갈등이 커지고, 정책 수요가 증가하여 정책 결정을 내리기 어렵다는 우려가 있고, 다수 참여자로 인해 최적 정책에 대한 합의가 어려워 진다는 우려가 있다(Kweit & Kweit, 1981). 이것은 비영리이사회 조직에 관한 연구에서 그 증거를 찾을 수 있는데, 이사의 의사결정과 효과적인 논의를 방해하는 집단의 역기능과 유사하다. 이사들은 종종 조직에서 무슨 일이 어떻게 되고 있는지 알지 못하는 경우가 많다. 그 결과 이사회는 일반적인 해결책을 촉구하는 경우가 많고 (Chait, Ryan, & Taylor, 2005) 조직성과는 저하될 수 밖에 없다. 따라서 정책과정에서 관료보다 민간위원의 의사결정 기여도를 높일 수 있는 의사결정 방안이 마련되어야 정부위원회 운영으로 조직성과에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

노무현 대통령 재임기간에 설치된 지속가능발전위원회 위원 및 행정 공무원 대상으로 이루어진 설문조사를 바탕으로 연구를 수행한 Jeong and Oh (2010)에 의하면 위원회 의사결정에 가장 큰 영향력을 미치는 행위자를 묻는 질문에 대하여 1 순위로 영향력을 준다는 것은 위원회에 파견된 공무원, 위원, 위원장, 대통령비서실 파견 공무원 순으로 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

조직 구조의 측면에서 기관장이 위원장이 되는 경우에 직접 자문위원회의 의사결정과정에 참여하여 의사결정 과정을 조율할 수 있으나¹⁰²,

¹⁰² 오석홍 교수(서울대 명예교수)에 의하면 정부위원회가 무력화되는 근본 이유는 관료조직에 대한 위원회의 의존성 때문이다. 정부조직의 지배세력은 행정적 권위에 기초한 계서제 조직이고, 위원회는 이러한 계층적 서열구조의 밖에 있어 위원회와 관료조직 간에 갈등이 발생한다. 이러한 갈등에서 우월적 위치에서서는 것은 관료조직이기 때문에, 위원회가 제 역할을 하려면 관료조직의 수장

민간위원이 위원장이 되는 경우에는 기관장은 자문위원회의 결정을 통보 받게 된다. 자문위원회의 운영을 민간위원장에게 맡기는 경우 그만큼 정책과정에서 이견이 많은 업무를 주로 담당하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이견이 많은 정책에 대하여 외부참가자가 의사결정까지 하게 함으로써 외부의 지지를 확보하고, 기관장은 책임을 회피 하고자 하는 유인이 있다. 따라서 다음 가설을 설정한다

**가설 3 : 위원장이 민간전문가인 경우에 당연직위원장이나 공동위원장이
인 경우에 비하여 정책성파가 높을 것이다.**

3. 조직 구조 및 인적자원 : 조직화된 이해관계자

정책과정에 대한 외부인의 참여는 시민참여론, 대표성, 다원주의론 등에 의하여 이론적으로 지지를 받고 있으나, 참여가 정책성파에 미치는 영향은 상충적이다(J. Lee, 2014). 정부는 다양한 이익집단의 압력에 종속되고 있다(에바 에치오니 · 할레비 1990, 67). 예를 들어 참여의 가장 일반적인 형태인 공청회(public meeting)가 행정성파(규정 형성; rule making)에 미치는 영향에 대하여 J. Lee (2014)는 이익집단이 전문화되고

의 지속적인 지지가 필요하다. 또한 위원회는 예산과 정보, 인력 등을 관료조직에 의존하고 있기 때문에 위원회가 관료조직의 의도에 따라 움직이기 쉽다(서울신문. 2002.6.11. '공룡화' 정부위원회 정밀진단/(하)법·제도 미비 태생적 한계 참고). 결론적으로 이러한 구조적 의존관계를 고려하면 기관장이 위원장이 되는 경우가 민간위원장인 경우 보다 위원회가 효과적으로 운영될 가능성이 커질 것으로 예상할 수 있다.

재정·인적 자원을 축적함에 따라 행정기관의 정책 형성을 지연시키거나, 소송을 통해 정책 집행을 방해하는 경우가 늘어난다고 보았다. 정책과정에 이익집단의 참여가 증가¹⁰³하거나 반(反)정책 소송을 제기¹⁰⁴하면 행정기관은 과도한 자원과 시간을 소비하여 행정효율(administrative efficiency)이 저하될 수 있기 때문이다. 정책과정에 대한 시민참여의 당위성이나 필요성에 대한 논의는 활발하지만 시민참여의 목적이나 목표에 대한 논의가 부족하다는 문제의식에서 출발한 Rosener (1978)의 논의는 시민 참여를 통해 더 나은 정책을 형성할 것인가. 즉 시민참여 속에 내재된 시민참여가 지향하는 가치와 의도한 목적의 달성 사이의 인과적 연계성을 평가하였다 Rosener(1978) 참여프로그램 활동 그 자체가 목적인지 아니면 다른 목적달성을 위한 수단인지에 따라 참여자체가 목적일 경우 주로 참석율 등을 지표로 사용할 수 있게 된다.

그런데 다양한 사회적 행위자의 참여가 보장된다고 하고 공공 정책과정에서 그들의 이해가 정책형성 및 집행 과정에서 동등하게 반영되는 것은 아니고, 일반 공익의 반영 또한 필요하다(Balla & Wright, 2001). 참여를 통해 특정 이익집단의 이익을 제한하는 것은 사회가 강력하게 사기업이나 산업에 의존하고 있는 경우 기업의 의사결정에 대한 영향력은 보다 커질 수 밖에 없다(Jeong & Oh, 2010)¹⁰⁵.

103 예를 들어 미국에서 규정 제정 지연으로 인하여 미국연방기구의 규정 공포 건수는 1982년 639건에서 2008년 3775건으로 감소하였다(Kerwin & Furlong, 2011; Lee 2014에서 재인용).

104 예를 들어 미국에서 행정심판은 1961년에 456건이었으나 1984년에는 2,454건으로 늘어났으며 정부를 당사자로 하는 소송건수는 1979년 887건에서 1984년 4483건으로 증가하였다(Davis & Songer 1988; Lee 2014에서 재인용).

105 미국에서는 위원 구성에 영향을 미치기 위한 많은 입법적, 행정적 노력이 이루어졌다. 예를 들어 1972년 의회는 연방자문위원회법을 통과시키고 대표 균

공공서비스에서 전문성이 중요하게 됨에 따라(O'Toole & Meier, 2014)공공 정책에서 기술적 수요를 충족하기 위하여 의사, 과학자, 엔지니어 등의 전문가들을 채용하는 것이 증가하고 있다. 전문가¹⁰⁶들은 전문성(expertise)에 기반하여 정책을 수립함으로써 관리와 성과 간 관계에 대한 영향을 미칠 수 있게 된다. 즉, 분권화를 통해 관리와 성과 간 관계에 영향을 줄 수 있게 되며, 전문성의 수준은 의사결정의 분권화 수준을 높이는 요인이 될 수 있다. 관리적 요인으로서 정치적 요인, 환경적 요인, 내부적 요인으로 구분하며, 정치적 요인은 권력의 분리, 연방주의, 절차, 성과평가를, 환경적 요인은 복잡성, 변동성, 자원, 사회적 자본, 내부적 요인은 목표, 집권성, 전문성을 그 내용으로 한다. 한편, 이해관계자의 참여에 대하여 협력적 거버넌스(collaborative governance) 개념이 주목받고 있다. 협력적 거버넌스에서는 공공·민간의 다양한 이해관계자들이 정책의 형성·집행 혹은 관리에 관한 의사결정을 위하여 공공기관과 공식적으로 공동 포럼을 개최하여 합의 지향적인 의사결정을 한다.

자원의존론(resource dependency theory)에 의하면 자원을 획득하고 보유하는 능력은 조직 생존에 필수적이다. 자원의존이론은 구성원의 경계 탐색 책임과 왜곡된 자원 배분 결정에 영향을 줄 수 있는 능력과

형성을 확보하기 위한 방안과 절차의 투명성을 강화하기 위한 노력을 하도록 하였다. 최근 오바마 대통령은 집행 부서와 기관에 대하여 직접적으로 연방 부처와 기관들이 다른 위원회와 자문위원회에 대하여 등록된 로비스트를 신규 혹은 재 지명 하지 못하도록 하는 메모 랜덤을 발표하였다(Lavertu et al., 2012). 이러한 노력은 잠재적인 왜곡이나 위원회 자문이 영향력이 있다는 데 대한 일반적인 인식을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

권한을 강조한다(Miller-Millesen, 2003). 기관장이나 관료가 적극적으로 조직 외부의 자원을 활용하겠다는 의지가 있을 때 정부위원회를 통한 조직성과 향상에 기여할 수 있게 된다. 정부위원회는 행정 조직이 보유한 외부자원으로 정보를 제공하고 이해관계자의 활동을 통해 외부 지지를 확보하도록 하여 정책 수행을 도울 수 있기 때문이다(Balla & Wright, 2001; Whitford et al., 2010). 즉, 조직에 잉여자원(organizational slack)과 조직 지지연합(organizational coalition)이 존재하는 경우에 조직성과가 높아질 수 있다(최종원, 2014)는 점에서 위원회 등을 통해 이해관계자와 전문가의 참여를 통해 정책결정의 대표성을 높이고(Hibbard et al., 2015) 정책의 전문성을 높일 것으로 기대할 수 있다. 그러나 이익집단(기업 및 노동조합, 협회 등)의 권력은 그 권력이 과두적이라는 특징이 있으며, 압력집단의 권력을 상쇄하는 힘이 결여되어 있다고 본다. 이익집단의 과도한 권력은 정부의 과도한 반응성 뿐만 아니라 관료제의 과도한 분리의 결과이므로 사사로운 이익집단의 이익이 담보되는 상황이 벌어질 수 있는 것이다. 특히 다원주의가 강화되는 경우에 오히려 광범위한 좌절을 가져올 뿐이라고 본다. 정책을 둘러싼 환경의 본질적인 난점은 거의 모든 사람을 동시에 좌절 시키는 그 자체의 힘이 될 수 있다. 또한 다양한 압력집단은 점점 더 서로의 목적을 방해할 수 있게 된다. 따라서 정부의 효과성 상실 정책형성에서 교착과 마비에 이르며, 이것은 민주적 과정에 배치된다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 경우 시민은 무관심을 가질 수 있게 된다(에바 에치오니·할레비, 1990, 75).

가설 4: 조직화된 이해관계자가 참여하는 정부위원회가 그렇지 않은 위원회에 비하여 정책성고가 낮을 것이다

제 3 절 연구 설계

1. 데이터

가. 재정사업자율평가점수

조직 관리 연구에서 조직성과는 매우 중요한 변수이고 흥미로운 분야지만 실증분석 연구에서 개념 정의와 성과측정에는 일정한 한계가 있다(W. A. Brown, 2005; Dess & Robinson, 1984). 본 연구에서는 정부성과를 측정하고 있는 방법 중 비교적 장기간에 걸쳐 데이터가 축적되고 있는 재정사업자율평가점수를(20012-2014)¹⁰⁷를 이용하였다.

나. 정부위원회활동조사

재정사업자율평가점수는 2009-2014 년도 데이터를 수집하였으며, 계획, 관리, 평가 점수를 모두 활용하였다. 위원회 위원장의 신분, 위원회 규모와 같은 성과 변수는 매달 각 부처가 발표하는 소속위원회 설치 및 활동 현황자료를 이용하였고, 재정사업의 규모와 특징과 같은 통제변수는 종속변수와 마찬가지로 재정사업자율평가 점수를 이용하였다.

¹⁰⁷ 재정사업자율평가는 미국 부시행정부에서 실시한 PART 를 벤치마킹하여 2005 년부터 실시하였다. 각 부처는 매년 1/3 단위사업의 성과를 기획, 집행, 결과에 걸쳐 미치 정해진 질문에 응답하여 평가한 후 기획재정부에 제출하면 5 단계에 걸쳐 등급이 부여된다.

표 54 데이터 수집

	자료명	수집기간	수집 내용
독립 변수	소속위원회 설치 및 활동 현황	2013-2014	위원회 설치일, 위원 구성(현원), 회의개최 건수, 예산액
	개별 정부위원회 설치 근거 규정	2007-2014	법규 제정일, 정원, 위원의 법정임기, 위원장 지위, 담당 업무, 수당지급여부 등
성과 변수	재정사업자율평가	2009-2014	재정사업 평가점수

2. 분석 방법

정부위원회 운영이 정부(각 부, 처, 청)의 조직성과에 대한 영향을 실증분석하기 위하여(그림 23) 회귀분석을 실시하였다. 6 개 연도의 데이터를 이용하였으나, 재정사업자율평가의 특성상 매년 1/3 씩만 평가하는 경향이 있기 때문에 패널데이터 구조를 갖추지 못하였기 때문이다. 더미변수가 많은 데이터의 특성상 등분산이 가정되지 않아 robust 옵션을 주고 분석하였다. 통계패키지는 stata 18 s.e 버전을 이용하였다.

3. 변수의 조작적 정의

위원회 특성 및 운영변수와 그 외 선행연구에서 주요 변수로 통제되었던 변수들을 조합하여 다음 그림 23의 분석틀을 제시할 수 있다.

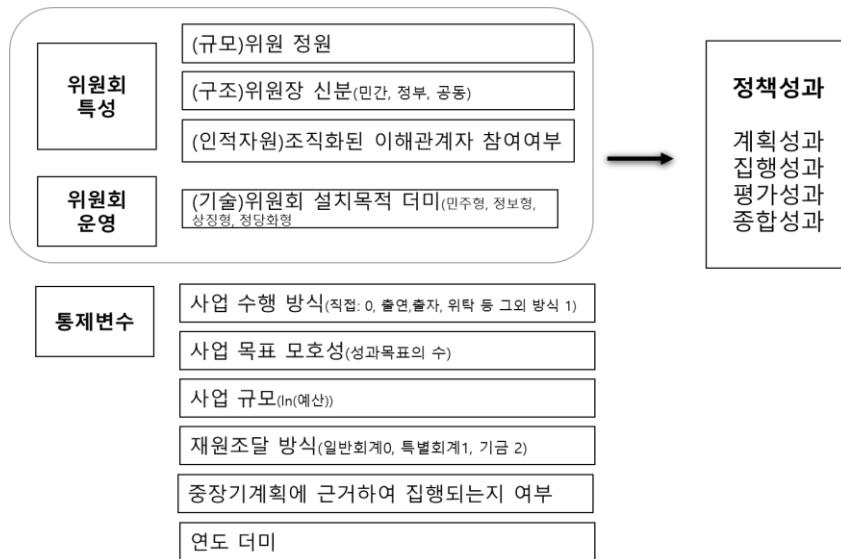


그림 23 분석틀

가. 종속변수

정책성과 재정사업의 정책 단계별 점수 중 계획성과와 관리성과, 평가 성과, 총성과를 이용하였으며 각 단계별로 100 점 만점이지만, 이것이 총 점수를 계산할 때는 계획점수 20, 관리점수 30, 평가점수 50 으로 가중치가 달라진다. 점 만점이지만, 이것이 총 점수를 계산할 때는 계획 점수 20, 관리점수 30, 평가점수 50 으로 가중치가 달라진다. 재정사업자율평가가 3 년 주기로 이루어지기 때문에 시간적 범위는 2009 년에서 2014 년의 평가 결과를 이용하였다.

나. 독립변수

조직규모 조직규모는 조직이 보유하 인적, 물적 자원의 규모로 측정할 수 있으며, 본 연구에서 개별 위원회의 규모로서 자원인 인력 규모를 기준으로 측정하였다.

위원회 설치 목적 위원회 설치 목적이란 위원회의 업무 내용과 밀접한 관련이 있으며, 정책을 다루는지-이익과 관련된 일을 다루는지를 한 축으로 하고, 관료위원이 다수를 차지하는지, 민간 위촉위원이 다수를 차지하는지를 한 축으로 하여 정책을 다루면서 민간 위촉위원이 다수인 경우 민주형, 정책을 다루면서 정부위원이 다수인 경우 상징형, 이익을 다루면서 민간위원이 다수인 경우 정당화형, 이익을 다루면서 정부위원이 다수인 경우 전문지식형으로 더미변수화 하였다.

위원장 신분 위원장은 정부(당연직)대표, 교수 등의 민간인, 공동위원장으로 구성되는 경우 등이 있으며, 공동위원장이인 경우의 대부분은 국무총리와 공동 위원장을 구성하는 경우이다. 위원장은 회의를 개최하거나, 의결 순서 등을 조정할 수 있기 때문에 위원회의 의사결정 내용에 영향을 미칠 수 있는 지위에 있다는 점에서 중요하다. 본 연구에서 민간위원장인 경우 0, 당연직위원장인 경우 1, 공동위원장인 경우 11 로 더미변수를 설정하였다.

조직화된 이해관계자 조직화된 이해관계자는 공동의 이익을 공유하는 사람들의 집단으로 노조 혹은 협회 등의 구성원을 의미한다. 본 연구에서 조직화된 이해관계자의 범위는 노조, 협회, 산업체, 조합 등의 대표 혹은 구성원이라는 이유로 참여 자격을 부여 하는 경우에 1, 그렇지 않은 경우에 0 으로 더미로 측정하였다.

다. 통제변수

정책성과 특히 재정사업자율평가가 지속적으로 실시되고 있기 때문에 재정사업 결과에 영향을 주는 요인에 대한 분석에 관심을 가지는데, 평가지표(성과지표, 객관적/주관적), 사업요인(사업수행방식, 자금의 출처, 예산규모) 그리고 정책특성(기간, 성격, 가시성) 등을 주요 설명 및 통제변수로 사용하여 왔다(권태욱 & 전영한, 2015; 유승현 et al., 2015; 윤기웅 & 공동성, 2012; 임유미 & 하연섭, 2014, 2015; 장혜윤, 2016). 본 연구에서 통제변수는 선행 연구에서 논의한 정책자체의 고유한 속성으로 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인을 통제하였다.

사업수행방식 정부가 직접 업무를 수행하는지 지방자치단체나 민간에 보조금을 지급하는 방식으로 업무를 처리하거나, 출연이나 출자 혹은 투자(융자 포함)의 방식에 그치거나 사업의 특성에 따라 정부가 업무를 수행하는 방식은 매우 다양할 수 있다. 이에 대하여 다수의 연구 결과는 정부가 직접 수행하는 경우에 업무를 더 잘 수행할 것이라고 주장하였다(하연섭 2013, 윤기웅·공동성 2012). 그 이유는 중앙부처가 직접 수행하는 사업의 경우 직접적인 통제가 가능하다는 점을 제시하였다. 그러나 정책적 통제의 강화가 정책효과를 반드시 높이는 것은 아니며 민간이나 지방이 업무를 수행할 수 없거나 규모의 경제가 있어서 정부가 업무를 수행하는 경우에 직접 수행 방식을 택할 수도 있을 것이다. 국토교통부의 국유재산실태조사나 환경부의 토양지하수관리 등이 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 예인데 국유재산 데이터베이스가 중앙정부에 있을 가능성이 크다는 점에서 중앙정부가 직접 수행하고 있을 가능성이 높다고 볼 것이다. 반면 환경부의 생태하천복원은 지자체 보조를 통해 수행하며, 민주화운동기념사업회지원은 민간보조를 통해 수행하는 방식을 채택하였는데 생태하천복원은 말 그대로 소규모의 하천을 복원한다는 의미이므로 지방정부에 맡기는 것이 효과적이고 민주화운동기념사업의 경우 그 사업의 정당성이나 경위에 대하여 갈등하는 집단이 존재한다는 점에

서 민간기구에 위탁하는 방식의 업무수행방법을 채택하였다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 사업의 수행 주체가 담당하는 사업 성격이 서로 달라질 수 있기 때문에 이 부분에 대한 통제가 필요하다. 사업수행방식은 중앙 정부가 직접수행 하는 경우 0, 보조금이나 출연, 출자하는 경우 1 로 더미변수화 하였다.

정책목표모호성 조직은 목표에 기반한 집합체이므로(O'Toole & Meier, 2014) 조직성과는 항상 조직의 목표를 반영하여 평가 지표를 구성하고 평가해야 한다. 그런데 정부조직에서는 특히 목표가 다차원성을 가지고 모호성의 수준이 높기 때문에(Chun & Rainey, 2005a) 실증 분석을 수행하기 위해서는 목표의 모호성에 대한 고려가 필요하다. 또한 재정사업자율평가에 대한 기획재정부의 자체 분석(기획재정부 2014 재정사업 자율평가 개편방안)에 따르면 성과지표와 목표치의 적정성이 평가결과에 미치는 영향이 과다하다고 인식하고 있으므로 목표모호성 지표는 반드시 변수로 포함되어야 할 것이다. 한국의 데이터를 이용하여 목표모호성을 실증 분석한 연구로는 권태욱·전영한(2015)이 있다. 정책사업의 목표모호성을 우선순위모호성, 평가적 모호성, 대상집단 모호성이라는 세 가지 모호성의 개념으로 구분하고 각각의 모호성이 정책성과에 미치는 영향을 분석하였다. 우선순위 모호성은 다수의 사업목표 중에서 우선순위를 결정하는데 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 의미하고, 평가적 모호성은 각 사업의 성과지표 중에서 결과지표를 제외한 투입지표, 과정지표, 산출지표 수를 전체 성과지표 수로 나누어 측정하였다. 대상집단 모호성은 정책이 특정 집단을 대상으로 하는 경우와 전체 국민이나 광범위한 집단을 대상으로 하는 경우로 나누어 후자의 경우가 더 높은 모호성을 갖는 것으로 판단하였다. 분석결과 평가적 모호성과 대상집단 모호성

이 조직성과에 유의미하게 부정적 영향을 미치는 것을 발견하였다. 장혜윤(2016)은 문화예술정책분야의 정책이 다른 분야에 비하여 성과의 가시성이 낮고, 성과도출에 시간이 많이 소요된다고 주장하였다. 반면 산업육성이나 인프라 조성을 내용으로 하는 생산정책은 가시적이고 계량화가 용이하고, 정책에 대한 접근성이나 교육사업 등과 관련되는 향유정책 역시 관람객의 수와 교육참여자 수 및 이들의 만족도 등으로 사업성과를 측정할 수 있다고 보았으나 보존 정책의 경우 장기간에 걸쳐 지속적으로 이루어지며 최종 결과가 가장 늦게 도출 될 수 있다는 점을 지적하였다. 정책 변수 중에서 조직의 목표모호성은 조직성과의 많은 부분이 오차로 남을 수 있기 때문에 따라서 목표모호성을 통제하지 않으면 오차항의 독립성을 보장하기 어려운 문제가 발생할 것이다. 목표모호성은 재정사업의 관리과제별 성과지표 수로 측정하였다. 달성해야 할 목표가 많으면 목표 우선순위설정과 자원 배분에서 문제가 발생할 수 있어 목표 수를 종종 목표모호성의 측정지표로 이용하여 왔다는 점을 고려하였다.

중장기 기획¹⁰⁸ 기획은 미래에 대한 특정 가정에 기반하여 조직에 적합한 투자를 하고자 하는 활동이다. 이 중 중장기 기획은 명칭의 다양성에도 불구하고(중장기계획, 마스터플랜, 중장기 전략 등의 용어로 이용

¹⁰⁸ 사업 특성에서 중요하게 고려되었던 요인은 시간이다. 앞에서 살펴본 정책 평가와 관련된 대부분의 연구에서도 사업 수행 기간을 변수로 고려하고 있다. 정책에서 시간이 정책 성과에 영향을 미친다는 것은 매우 오래된 주장이지만(임도빈 2003), 재정사업자율평가 성과지표에 대하여 시간 개념을 적용하는 것은 불필요할 수도 있다. 그 이유는 재정사업자율평가의 성과평가 지표는 공정율(달성율), 만족도 등으로 측정하고 있는데 이러한 지표는 전체 타임라인 중 일정기간이 경과한(대개 1년 단위) 특정 시점에서의 달성율이나 만족도 수준을 성과목표로 제시하고 있기 때문에 시간이 성과에 영향을 미치는 주요 요인이 되지 않는다고 보아야 할 것이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 정책 그 자체의 시간 변수는 고려하지 않기로 한다.

된다) 전략적이고 진행 과정에 대한 세부 정보를 제공해 주는 것이다¹⁰⁹. 대부분의 계획은 기획 과정의 특정한 맥락을 반영하며 관리 노하우나 전문가주의와 같은 점들을 보여주게 된다(Pacios, 2004). 중장기 기획이 조직성과에 미치는 효과에 대해서는 그 결과가 혼재되어 있다. 민간기업에서 장기 R&D 기획활동(1962-1969)이 조직성과(매출과 이윤)에 긍정적인 영향을 준다는 연구(Herold, 1972; Karger & Malik, 1975)와 관계가 없다

¹⁰⁹ Pacios (2004)는 전략적계획과 장기계획의 차이를 밝히고자 하였다. 그의 주장에 의하면 장기 계획은 1950 년에서 1960 년대에 경제개발 계획이 발생했을 때 5 년 내지 4 년 단위로 수립되기 시작하였다. 이러한 기획은 1 년 단위 계획의 확장을 의미하는 것으로 예산과 작업 계획의 확장을 의미하는 것이다. 후에 전략적이라는 용어가 출현하였는데 군사적 용어에서 유래하였다. 따라서 전략적 기획이라는 용어는 1960 년대 중반에 중요해졌는데 조직의 연간 상황, 획득하고자 하는 바, 그리고 반드시 획득해야 하는 바에 따라 전략적 기획의 요소가 달라진다. 1980 년대에 전략적 관리는 전략적 기획의 단점을 극복하기 위하여 노력하였는데 근본적으로 외부 지향의 시각을 조직 내부로 전환함으로써 조직이 모든 수준에서 전략적 변화를 관리할 수 있도록 모든 수준의 스테프를 제공할 수 있도록 하는 내부조직관리에 초점을 맞추었다는 점이다. 전략적 기획은 미래가 반드시 과거에 비하여 발전해 있을 것을 기대하지 않을 뿐만 아니라 미래의 경향, 데이터, 경쟁상황에 직면하여 수립된다. 장기 기획은 현재에 투자하거나 과거의 경향을 투사하여 이루어진다. 전략적 기획은 조직의 상위 수준에서 이루어지며 장기 기획을 위한 하위 수준의 정보를 제공한다. 장기 기획은 상향적 경향을 가지며 개인 수준의 계획을 결합하는 형태를 가지는 경우가 많다. 전략적 기획은 아이디어에서 유래하는 경향이 있으며 보다 질적이라는 특징이 있고 명확한 조직의 비전이나 지향점을 구하는 경향이 있다. 장기 기획은 숫자 지향의 특징이 있다. 다만 중장기 계획과 전략적 계획의 명칭이 각각 붙은 공공도서관 계획에 대하여 비교한 결과 계획 수립 위한 위원회의 위원 수와 기획과정의 전략기획이 좀 더 높은 수준인 것으로 나타났다. 그러나 핵심 개념이나 정의 등을 제공하고 있는 것은 중장기계획의 비율이 더 높았고, 일부 차이가 있었으나, 이것은 전략적 수준을 적어도 도서관의 기획에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이는 없다는 결론을 도출하였다. 둘 다 조직의 미션과 비전에 관하여 언급하였고, 프로그램의 진행과정에 대한 정보를 제공하고 있다는 점에서 실무적으로 차이는 없다고 볼 수 있는 것이다.

는 연구결과가 섞여 있는 것이다. 이론적으로는 기획과 조직성과가 강한 상관관계를 갖는다고 주장되고 있는데, 실제로는 환경이나 외부성에 의한 조절작용이나 완화 작용이 일어날 수 있기 때문이다. 중장기 기획은 결정적인 기준은 없으나 최소 5 년 이상의 계획 기간을 가지는 계획을 의미한다(Karger & Malik, 1975). 이러한 전략적 기획활동이 조직성과에 미치는 영향력을 파악하기 위해서는 기획의 정확성, 관리 기술, 조직 적응력 등이 함께 고려되어야 한다. 우리나라에서는 국가주도발전의 경험 이 있기 때문에 중장기 계획을 수립하고 정책을 추진하는 프로세스에 익숙하다고 볼 수 있다. 중장기 계획을 수립하여 사업을 추진한다는 것은 첫째, 재원의 확보 방안을 함께 고민하여 사업의 지속성을 높이는 요인 이 될 수 있고, 둘째, 유사한 사업의 중복추진을 방지하여 자원을 효율적 으로 배분할 수 있다는 장점이 있는 것으로 논의되고 있다. 5 년 기준의 국가재정운용계획을 수립함으로써 사업과 재정운용의 연계성을 높이려는 노력을 하고 있으므로, 단일 체계적으로 방향성을 제시 받은 사업이 그렇지 않은 사업에 비하여 더 높은 성과를 낼 수 있을 것이다(Pacios, 2004). 재정사업자율평가 상의 중장기계획 수립 여부는 부록 4 에 세부 내용을 정리하였다. 장기계획에 의하여 수립되는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0 으로 변수를 설정하였다.

사업 규모 사업규모는 일반적으로 조직이 보유한 인력이나 예산을 통해 측정하는데 프로그램의 경우 인력으로 측정하기는 어렵고 예산을 통해 사업의 규모를 측정하게 된다. 예산규모는 조직이 보유한 자원을 의미하며 일반적으로 예산이 많을수록 정책을 더 잘 수행할 수 있는 것으로 여겨지므로 예산은 통제변수로 반드시 포함되어야 하는 변수이다. 다만 재정사업자율평가의 경우 예산을 통제변수로 사용하는 경우 평가등급을 종속변수로 사용할 수 있는지에 대한 의문이 있을 수 있다. 장혜운

(2016)은 평가등급을 결과변수로 사용하고 사업예산을 설명변수로 사용하고 있는데 평가등급이 미흡 이하인 경우 다음 연도 사업 예산을 10% 이상 삭감하거나 예외적으로 예산을 삭감하지 않고 패널티를 부과하는 방안을 제안하고 있다. 즉, 평가등급은 다음연도 사업 예산에 영향을 주기 때문에 역인과관계의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 전년도 고 있다. 그러나 평가등급은 다음 연도 사업 예산에 영향을 주기 때문에 예산이 통제변수로 포함되는 경우 별도의 평가등급을 독립 역시 재정성과 평가 결과에 영향을 미칠 수 있다¹¹⁰. 따라서 평가등급은 다음연도 예산액에 영향을 줄 수 있기 때문에 예산의 급격한 변동이 있는 사업을 일부 제외하는 방식(장혜윤 2016)을 적용할 수 있을 것이다. 정책규모는 예산에 자연로그를 취한 후 사용하였다.

연도더미 조직 혹은 프로그램은 연속성을 가진다고 보면 성과는 전년도 성과에 의하여 영향을 받게 된다(O'toole & Meier, 1999). 재정사업 자율평가 대상이 되는 사업은 계속사업으로 예산도 매년 변경하고 사업은 지속적으로 추진되고 있지만, 매 3년 마다 한 번씩 동일 사업에 대한 데이터를 수집하고 있어 시간의 변화를 통제할 수 있는 연도더미를 추가 하였다.

¹¹⁰ 각 부처가 평가하고, 기재부가 확인한 최종 평가결과(미흡 이하)를 예산 편성에 반영(10% 이상 삭감)한다. 미흡 이하 사업의 비율과 예산 삭감 비율은 다음 표에서 알 수 있다. 한편, 우수사업은 원칙적으로 증액편성 하도록 하고 있으나, 실현되지 못하고 있다(기획재정부 2014년 재정사업자율평가개편방안).

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미흡사업비율	15.7	11.27	5.3	26.8	21.2	24.1	27.4	23.6
예산삭감비율	-16.9	-24.3	-6.8	-19.3	-6.8	-12.5	-10	-18.4

(자료) 한국조세재정연구원 내부 자료; 오영민·박노옥 2014에서 인용

표 55 변수의 측정

구분	개념	변수	조작적 정의	자료원
중 속 변 수	정책 성과	계획성과	계획점수(점)	재정사업자율평가보고서 (2009-2014)
		관리성과	관리점수(점)	
		평가성과	평가점수(점)	
		총성과	총점수(점)	
독 립 변 수	조직규모		위원 정원	개별 위원회 근거법
	위원장 신분		더미(민간위원장 0, 당연직위원장 1, 공동위원장 11)	개별 위원회 근거법 정부위원회현황및활동보 고서(2013-2014)
	설치 목적		더미(민주형 1, 상징형 2, 정당화형 3, 전문지식형 4)	개별 위원회 근거법 정부위원회현황및활동보 고서(2013-2014)
	조직화된 이해 관계자		더미(사용자단체·노조·협회 등 조직화된 이해관계자 참여 1, 미참여 0)	개별 위원회 근거법
통 계 변 수	사업수행방식		더미(직접사업 0, 보조금지급·출연·출자·융자 1)	재정사업자율평가보고서 (2009-2014)
	정책목표모호성		관리과제별 성과지표 수	
	정책규모		Ln(사업예산)	
	재원조달방식		더미(일반 0, 특별 1, 기금 2)	
	장기 기획		중장기계획에 의하여 추진되는 사업	
	연도더미		2009-2014	

제 4 절 분 석

1. 기초통계량 분석

정책단계별 성과는 계획점수의 평균이 총점수에 비하여 상당히 높은 것으로 나타났다. 성과목표 수는 평균 2 개 정도로 사업별로 차이가 있는 것으로 나타났으며, 위원 정수는 평균적으로 38 명정도인 것으로 나타났

는데, 특히 위원 정수가 500 명이상 차이 나도록 하여¹¹¹ 위원회 간 정원 차이가 매우 큰 것을 알 수 있다. 위원장 신분은 민간위원장이 전체의 30% 정도이고, 당연직위원장이 60 퍼센트 이상으로 나타났다. 정부위원회를 설치 목적별로 구분한 더미변수의 경우 민주형과 전문지식형의 비중이 상대적으로 높고, 상징형이나 정당성 관련 위원회 비중은 상대적으로 낮게 나타났다. 사업의 자금 조달 방법은 일반회계를 통한 경우가 가장 높았으며, 사업수행 방식은 직접 수행이 가장 높게 나타났다.

표 56 기초통계량

변수		N	평균	최소값	최대값	sd
계획점수		344	85.698	20	100	15.675
총점수		344	64.508	25	95	10.416
성과목표수		344	2.346	1	9	1.314
ln(Budget)		344	5.099	0.020	10.781	2.030
위원정수		322	40.376	5	500	3.85
		N	%			
위원장	민간위원장	102	29.65			
	당연직위원장	217	63.08			
	공동위원장	25	7.27			
조직화된 이해참가자	참여보장	266	77.33			
	참여미보장	78	22.67			
목적별 위원회 유형	민주성	140	40.82			
	상징성	52	15.16			
	전문지식	132	38.48			

¹¹¹ 위원 정수 최소값이 0 으로 나온 것은 위원 정수를 법률 등으로 규정하지 않은 일종의 미싱값으로 보아야 하고, 실제 위원이 0 명이라는 것은 아니다. 위원회별로 위원 수 차이가 실제로도 매우 크게 나타날 수 있는데 예를 들어 민주평화통일회의는 7000 명이상의 자문위원을 위촉하도록 하고 있고 실제로도 만명 이상의 위원을 위촉하고 있다.

	정당성	19	5.54			
자금조달방법	일반회계	203	59.01			
	특별회계	118	34.3			
	기금	23	6.69			
사업수행방식	직접수행	122	35.47			
	보조/출자등	119	34.59			
	공동수행	103	29.94			

2. 회귀분석 결과

회귀분석 결과를 보면(표 57 참조) 조직규모인 위원정수는 정책성공에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하였던 것으로 나타났다. 전략적 선택이론에서 조직 규모는 조직의 능력과 관련 있으며, 위원회 규모는 위원수(정원)로 측정할 수 있다. 네트워크 이론에 의하더라도 사람 간 촘촘한 연성적 관계를 통해 필요한 지점에서 협력이 발생할 수 있는 가능성이 높아질 수 있다. 그러나 정부위원회 조직에 있어서는 이러한 이론적 주장과는 달리 위원 정수가 정책 성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그 이유를 유추해보면, 위원회의 운영이나 위원회에 대한 공무원 조직의 지원과 같은 다양한 자원들이 즉, 구성원 간 협력이 일어날 수 있도록 하는 환경이 형성되지 않았을 제 3 안의 설명 가능성이 있을 것이다. 이미 Child (1972)가 지적한 바 있듯이 조직규모는 기술 등 다른 환경요인에 비하여 결정적 요인은 아니었다는 점이다. 예를 들어 대규모 조직은 보다 작은 준독립적인 조직으로 축소할 수 있으며, 행정 체제가 적응할 수 있도록 다른 기법이나 기술을 적용하는 경우에 규모의 영향력은 줄어들 수 있다.

위원회 유형변수는 상징형의 경우 민주형에 비하여 계획점수, 평가

점수, 총점수에서 부정적 영향을 미친 것으로 나타났으며, 지식제공형의 경우 민주형에 비하여 평가점수와 총점수에서 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 계획단계 뿐만 아니라 정책의 전 단계에 걸쳐 상징형 위원회의 성과가 민주형 위원회에 비하여 더 낮은 것으로 볼 수 있다. 상징형 위원회는 정책을 담당하는 공무원 중심의 위원회 조직으로 정의할 수 있는데, 민간부분의 참여를 배제하면서 정부위원 중심으로 위원회를 설치하는 방식의 재검토가 필요하다는 시사점을 도출할 수 있게 되었다. 한편 전문지식형의 경우 이익의 영역을 다루면서 민간위원이 더 많이 참여하는 형태의 조직이다. 전문지식형은 이익 관련 업무를 담당하기 때문에 오히려 관변인사를 선임하는 경우가 더 많다고 볼 수 있다면, 민주형에 비하여 더 낮은 성과를 도출하게 된 이유를 설명할 수 있을 것이다. 상징형이 민주형에 비하여 정책성과에 부정적 영향을 미치고, 전문지식형이 민주형에 비하여 정책성과에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점에서 위원회가 정부 각 부처 혹은 그 대리인 간 의견을 교환하거나 정책을 조정하는 자리가 되기 보다, 민간위원의 참여를 확대하되 그들이 안전을 충분히 논의 할 수 있어야 한다는 주장을 지지한다 할 수 있을 것이다.

조직화된 이해관계자가 참여하는 경우에 총점수에 유의미한 양의 영향을 주는 것으로 나타났다. 조직화된 이해관계자는 특정 협회나 직능단체의 구성원(대표)으로 소속 집단의 이익을 반영하기 위하여 노력하는 특성이 있다. 따라서 이론적으로는 이러한 이익단체의 대표들이 다수 참여할 경우 이해갈등이 극심해지고 합의를 도출하지 못하거나 회의 자체를 계속할 수 없는 경우도 발생할 수 있기 때문에 정책 성과에는 부정적 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 또한 조직화된 이익단체의 구성원들이 회의에 참석하는 경우 양보보다 대립과 대결 구도를 형성하게 될 가능성이 크다는 점 또한 이들의 참여가 정책성과에 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장의 근거가 되었다. 그렇지만 재정사업자율평가 분석결과 조직

화된 이익집단의 참여가 보장되는 경우에 오히려 총점수가 상승하는 것으로 나타났다. 그 이유로 적극적 행정 투입활동이 이루어지기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 재정사업은 특히 진흥 및 지원 사업이 많고, 문화 사업이나 각종 단체에 보조금을 지급하는 경우도 많기 때문에 조직화된 이해관계자의 참여가 있는 경우에 주관 부처로서는 정책 수요 파악에 유리하고, 우호적 관계에 있는 집단으로부터 정책에 대한 협조를 얻기도 쉬워질 수 있을 것이다. 다만 총점에서 유의미한 양의 관계가 도출되었을 뿐 세부 정책 단계에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출할 수 없었다는 점에서 조직화된 이해관계자의 참여가 정책의 어느 단계에 적합한지에 대한 정보를 현재로서는 얻기 힘들다. 다만 계획점수에서는 유의미한 결과를 도출하지 못하였는데, 예를 들어 최저임금위원회나 노사정위원회 사례에서 보듯이 소속집단의 이익만을 강하게 대변하게 되면 협상 자체가 결렬되거나, 집단간 이해관계를 고려하여 목표가 왜곡되는 것과 같은 문제가 발생할 수 있다. 강력한 이익집단은 그에 맞서는 상대 집단이 존재하고 어떤 사안을 결정할 때 협조보다는 방해 혹은 거부점으로 작동하게 될 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 조직화된 이해관계자가 참여하는 경우에 계획 수립과정에서는 의견 대립이 있을 수 있으나, 수립 후에는 정책에 대한 수용성이 더 높아진 것으로 볼 수 있을 것이다.

그러나 위원회 운영의 독립성과 공정성 등을 설명하는 변수로 이용되는 위원장 신분 변수는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 위원회의 회의 등이 법규에 사전적으로 규정되어 있고, 예산은 중기 재정계획에 의하여 결정되어 있는 경우가 많기 때문이 아닌가 생각해볼 수 있다. 위원회 운영이 매뉴얼화 되어 있기 때문에 리더십요인이라 볼 수 있는 위원장 변수가 영향을 미치지 못한 것으로 이해할 수 있을 것이다. 다만 그 경우에도 위원장의 역할이 중요하지 않은 것은 아니며 위원장은 회의 소집 및 전체 위원회를 통할하는 권한이 있기 때문에 위원장

의 역할에 주된 관심을 가져야 할 것이다.

표 57 회귀분석 결과

	계획점수		관리점수		평가점수		총점수	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
위원정수	0.004	.01	-.021	.02	-.003	.01	-.003	.008
위원회 유형								
상징성	-8.789***	2.73	4.150	3.46	-5.981**	2.94	-3.782**	1.86
전문지식	-0.985	1.81	-3.006	2.30	-4.169**	1.95	-2.886**	1.24
정당성	-0.522	5.17	10.093	6.56	-.322	5.57	2.866	3.53
위원장								
당연직위원장	1.298	1.96	-2.128	2.49	-1.134	2.12	-.901	1.34
공동위원장	-3.7802	3.37	-4.963	4.29	-3.464	3.64	-1.589	2.30
조직화된이해관계자	3.056	2.00	2.779	2.54	3.451	2.16	3.273**	1.37
사업유형								
보조/출자 등	-7.128***	2.07	-3.751	2.62	-2.015	2.23	-4.118***	1.41
공동수행	-4.338**	2.05	-2.526	2.61	0.851	2.22	-1.435	1.40
목표모호성	-0.189	.65	0.968	.82	0.358	.70	0.239	.44
사업규모(ln Budget)	0.848*	.44	0.337	.56	0.532	0.47	0.637**	.30
자금조달방식								
특별회계	4.679**	1.96	-3.481	2.49	1.133	2.11	0.268	1.34
기금	-4.716	3.70	-0.778	4.70	-8.071**	3.99	-4.953*	2.53
장기기획	2.054	1.82	-0.561	2.31	2.517	1.96	1.344	1.24
Year								
2010	-11.339***	2.64	3.567	3.35	-10.686***	2.84	-6.878***	1.80
2011	-4.532*	2.62	-8.964***	3.33	-2.546	2.83	-4.833***	1.79
2012	-12.947***	2.75	21.132***	3.49	-17.990***	2.96	-7.231***	1.88
2013	-4.497	3.10	-0.899	3.94	-9.598***	3.35	-6.287***	2.12
2014	-0.804	2.98	-3.812	3.78	-6.016*	3.21	-5.078**	2.03
_cons	88.813***	3.59	62.409***	4.57	63.568***	3.88	68.318***	2.46
	N=321 F(19,301)=4.52 Prob>F=0.0000 R-sq=0.2220		N=321 F(19,301)= 5.42 Prob>F=0.0000 R-sq= 0.2551		N=321 F(19,301)=3.59 Prob>F=0.0000 R-sq=0. 1846		N= 321 F(19,301)=2.86 Prob>F=0.0001 R-sq=0.1527	

*p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

3. 토 론

전략적 선택이론의 네 가지 측면에서 위원회 특성 변수와 정책 성과 간 관계에 관한 이상의 회귀분석 결과를 정리하면 아래 표 58 과 같다. 가설 1 과 2 는 기각되었고, 가설 3 의 경우 계획성과, 평가성과, 종합성과에 있어 민주형 위원회가 타 유형의 위원회에 비하여 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 마지막으로 조직화된 이해관계자의 정책과정 참여는 종합성과를 높이는 것으로 나타나 가설 4 는 기각 되었다.

표 58 가설검정 결과

가설	변수	계획성과	관리성과	평가성과	종합성과
가설 1	조직규모(+)				
가설 2	위원장 민간전문가(+)				
가설 3	위원회유형(민주형)	상징형(-)		상징형(-) 전문지식형(-)	상징형(-) 전문지식형(-)
가설 4	조직화된 이해관계자(-)				+

정부위원회는 정책의 각 단계에 걸쳐 개입할 수 있으나, 특히 정책 단계에서 그 의의가 높은 기구라 볼 수 있다. 그 이유는 자문기구의 성격을 갖는 위원회의 경우 직접 집행하기 위한 자원을 갖지 못하며, 합의제 형식의 의사결정 구조이기 때문에 다양한 의사가 정부 내부로 유입되도록 하는데 의미가 있는 조직으로써 의의를 갖기 때문이다. 계획 단계에서 정부위원회의 역할은 크게 정보 제공과 다양한 이해관계자 및 정부기구의 참여에 의한 정책 조정 역할이 특히 기대되었다. 그런데 실증분석 결과에서는 정부위원회의 유형을 제외하고 위원회 특성 변수들이 정책성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 정부위원회 유형의 경우 정책 성과에 다른 위원회 유형에 비하여

더 나은 형태를 보인다는 점에서 위원회가 다루는 업무의 성격에 따라서 위원 구성이 중요할 수 있다는 실증적 증거를 확보하였다고 볼 수 있을 것이다.

다음으로 집행단계에서 보면 위원회 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 앞에서 살펴보았듯이 정부위원회 조직은 정책 집행에 직접 관여하기 보다는 결정 및 평가 단계에 더 좋은 영향을 줄 수 있다는 점을 확인한 것으로 볼 수 있을 것이다. 위원회 조직은 합의제 형태의 조직이기 때문에 효율성을 중시하는 집행단계와는 그 성격이 불일치하는 면이 많고¹¹², 실제 집행 단계는 많은 예산과 인력이 소요되는데, 위원회 조직은 이러한 자원을 가지지도 못하였다는 점에서 이러한 결과도 도출된 것으로 이해할 수 있다. 즉, 위원회 조직의 자원상 한계와 위원회 조직의 합의제 특성이 유발한 결과라고 볼 것이다.

마지막으로 평가단계에서는 정책단계와 마찬가지로 위원회의 유형 중 민주형 위원회가 다른 유형의 위원회에 비하여 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 평가 단계에서는 성과 정보를 획득하기 위한 모니터링이 중요하고 기존의 정보를 어떻게 성과 정보와 연계시키는 것이 중요하다는 점에서 논리적 사고가 중요하다고 볼 수 있다. 그리고 평가 지표 구성의 공정성과 객관성이 중요하다는 점에서 외부 전문가가 참여하여 각종 정보를 제공하고 안내 하는 경우에 더 좋은 평가를 얻게 될 가능성이 있다고 보아야 할 것이다.

112 예를 들어 2014 년도 예산안에 대하여 예산결산위원회는 자문위원회인 청년위원회가 이러한 사업을 직접 추진하는 것은 근거법령상 위원회의 기능 및 설립 목적에 맞지 않다"며 "청년 의견수렴을 위한 소통사업을 뺀 직접 사업비는 감액 조정할 필요가 있다"고 권고했다

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 발견 및 학문적 기여

1. 연구의 발견

2008 년에 제정된 행정기관위원회법이 일반법의 위상을 갖고, 몇 차례 개정을 통해 설치 과정에서 필수적으로 요구되는 절차들, 위원 구성 과정에서 필수적으로 요구되는 절차들, 일몰제의 도입 등을 통해 제도를 완비하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 제도적 형식성의 강화가 오히려 위원회의 관리를 어렵게 할 수 있다는 점을 분석하였다. 즉, 정부위원회의 투명한 관리를 위하여 주장되었던 여러가지 방안들, 예를 들어 설치 근거규정의 명확화, 위원의 자격 제한 등과 같은 대안들은 이제 법규화 되었지만, 그 결과 과도하게 법률에 의한 위원회 설치가 이루어지고 법률의 개정이 없으면 위원회를 폐지하기 어려운 상황에 직면하고 있다. 이러한 현상은 앞으로 더욱 심화될 것이라고 보면 그 결과 위원회 관리 역시 더욱 힘들어 질 것이다.

그리고 위원회의 유형으로 행정위원회와 자문위원회로 구분하고 있는데 자문위원회형 행정위원회와 행정위원회형 자문위원회가 나타남으로써 실질적인 구분의 실익이 없다는 점 역시 지적하였다. 그럼에도 불구하고 정부위원회 조직 간 스펙트럼이 너무 넓어 공통 사항을 점차 찾아가기 어렵다는 점에서 위원회의 설치 목적에 유형을 구분하고 그 유형별로 성격을 정립하는 것이 위원회 총량 관리보다 더 적절한 방향일 수 있

다는 의견을 제시하고자 하였다.

다음으로 위원회가 담당하는 업무의 내용 및 위원회의 성격을 바탕으로 위원회의 유형을 구분하였다. 참여자의 유형에서 정부위원 중심형과 민간위원 중심형인지 여부를 하나의 기준으로 하고, 규율 대상이 정책인가 이익인가를 또 다른 축으로 하여 정책을 대상으로 하는 민간위원 중심의 민주형 위원회, 이익을 대상으로 하는 민간위원 중심의 전문지식형 위원회, 정책을 대상으로 하는 정부위원 중심의 상징형, 마지막으로 이익을 대상으로 하는 정부위원 중심의 정당화형으로 나눌 수 있었다. 그리고 위원회 유형에 따라 정책성파에 서로 다른 영향을 미칠 수 있음을 실증적으로 분석하였는데, 특히 민주형 위원회에 비하여 공무원이 주도하는 상징형 위원회나 정책이 아닌 이해관계를 다루는 전문지식형 위원회의 경우 정책 성과가 더 낮아질 수 있다는 점을 확인하였다.

2. 연구의 기여

가. 처방적 측면

위원회의 설치 요건 및 위원의 자격 요건 등을 법률에 의하여 제도화 함으로써 위원회 설치 및 폐지가 더욱 어려워지고 있다. 즉, 위원회를 설치하는 것도 어렵지만 한 번 설치한 위원회를 폐지하기 위해 법률을 개정해야 한다면 위원회 관리가 더욱 어려워 질 것으로 예상할 수 있다. 따라서 향후 위원회 관리를 위한 방안으로 제도화를 통한 위원회 관리의 경직성을 높이기 보다는 정보공개제도를 강화하는 방향으로 전환하여야 한다. 또한 이미 소명을 다했으나 법적 절차의 미비로 위원회를 계속 유지하고 있는 경우가 증가할 것이므로 이에 대한 대안을 마련해야 할 것이다. 점차 장기화되고 루틴화 되고 있는 위원회의 업무 특성을 고려할

때 일몰제만으로 위원회 관리 목적을 달성하기 어려울 것이기 때문이다. 따라서 위원회에 관한 효과적인 관리는 정보 공개가 첫번째 대안이고 두 번째는 위원회 관련 정보를 더 적극적으로 개방하는 것이다. 현재 회의 개최 건수 및 간단한 회의록 공개에 머무르고 있는데, 위원회 회의의 개방성을 점차 제고하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 위원회의 효과적 운영이라는 목적에 유리한 결과를 도출하게 될 것이다.

위원회의 유형을 네 가지 형태로 구분하여 민주형 위원회가 다 경우 그 외 형태의 위원회 보다 재정사업의 계획점수에 좋은 영향을 준다는 점을 발견하였다. 따라서 이러한 연구 결과는 행정의 민주성을 높이기 위한 장치로서 정부위원회를 지지하던 이론적 주장을 지지해주는 근거로도 볼 수 있을 것이다. 이러한 발견을 통해 다음 두 가지 결론을 내릴 수 있다. 첫째 정부위원회는 관료만 혹은 장관으로만 구성하여서 정책을 조정하거나 갈등을 해소하는 장치로서는 부적합하다는 점이다. 그러한 목적의 기구는 오히려 권위에 의존하는 형태의 조직을 설계하는 것이 더욱 적합할 것이다. 그럼에도 불구하고 공무원만으로 구성되는 위원회 조직을 설치하고 있다는 점은 문제라고 할 것이다. 다음으로 위원회에서 민간인 중심의 조직을 구성할 때는 정책의 영역에서 충분한 토론을 통해 논의할 수 있는 조직 유형이 적합할 것이다.

나. 이론적 측면

본 논문에서는 전략적 선택이론이 정부위원회 설치 및 운영을 선호하는 기관장의 욕구를 잘 설명해 줄 수 있다고 판단하였으며, 정부위원회 운영과 관련한 환경이 변화하고 있는 점도 특정 맥락을 강조하는 전략적 선택이론에 부합하는 상황이라고 보았다. 정부위원회의 최초 도입 동기는 참여와 합의에 의한 결정을 통해 정책의 민주성과 정당성을 제고

하기 위한 것이었다고 볼 수 있을 것이나, 정부위원회 수가 계속 증가하고, 위원회가 목표한 대로 운영 되지 않으면서 각종 부작용을 완화하기 위한 제도적 장치가 마련되어 왔다. 예를 들어 정부위원회를 대통령령 이상의 규정에 의하여 설치하도록 함으로써 법률에 근거한 법정위원회가 증가하고 있으며, 위원회가 심의, 의결하도록 하는 각종 법정계획과 평가 사항이 증가하면서 기관장은 위원회를 효과적으로 운영해야 하는 상황에 직면하게 되었다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 위원회 제도의 문제점을 개선하기 위한 각종 방안들이 역설적으로 위원회 운영의 경직성을 더 강화하고, 위원회 운영의 자율성을 제약하는 요인이 되고 있는 것이다.

이러한 상황에서 전략적 선택이론이 의미하는 바는 특정 맥락에서 그에 부합하는 조직 구조에 대한 결정권을 가진 자의 선택이 중요하다는 점이다. 조직구조가 달라짐에 따라 조직성도가 달라 질 수 있다는 것이 조직연구자들의 오랜 믿음이라는 점에서 기존의 조직이론을 계승하면서도 수동적 적응이 아니라 전략적 선택에 따른 능동성을 강조하고 있다는 점에 의의가 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 전략적 선택이론이 조직 실권자의 선택을 강조하였다는 점에서 정부위원회 설치 및 운영 역시 기관장의 선택 사항이 되어야 한다는 점을 상기시켜주고 있으며, 위원회 관리에 더 관심을 가져야 한다는 논리를 제공한다는 점에서 이 이론은 정부위원회 운영에 있어서도 적용 가능한 타당한 이론이라고 할 수 있을 것이다.

조직구조와 조직성과 간 관계를 설명하고 있는 전략적 선택이론에 의하면 정부위원회의 어떤 속성들을 어떻게 운영하는 것이 정책성도에 긍정적인 영향을 줄 것인지에 대한 궁금증은 당연히 발생할 수 있는 것이다. 비록 데이터의 제약과 방법론상의 한계에도 불구하고 정부위원회 운영이 정책성도에 미치는 영향에 대한 실증분석을 통해 양자 간 관계 분석을 처음으로 시도한 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 다만 회귀분석 결과에 따르면 기술적 측면의 변수 이외에 다른 변수들은

통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다는 점에서 전략적 선택이론에서 제시하고 있는 변수들의 타당성에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다. 최근 전략적 선택이론이 조직구조를 지나치게 강조하기 보다는 기관장의 리더십이라든지, 맥락을 고려한 선택이라는 점을 강조하는 선에서 논의하고 있다는 점을 고려한다면 조직 구조(규모 혹은 하위 구조 등)는 더이상 중요한 설명 변수가 되지 않을 수 있을 것이다. 예를 들어 규모는 기술에 비하여 그 설명력이 점차 낮아지고 있다(Child, 1972)는 통찰이 이미 1970 년대에 제시되었으므로, 향후 연구에서는 조직 구조적 측면 뿐만 아니라 전략의 구성요소에 대한 적극적인 확장이 필요할 것이다. 다만, 기술 측면에서는 참모형 조직인 정부위원회의 경우 관료주도형 조직이 아닌 민간주도형 조직으로 운영을 하는 것이 장기적으로 더 바람직하다는 이야기를 할 수 있게 되었다는 점에서 기존의 위원회 정당성에 관한 이론적 주장을 실증적으로 뒷받침할 수 있게 되었다. 이러한 내용이 본 연구의 가장 중요한 발견이자 학문적 기여라고 볼 수 있겠다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구 과제

1. 연구의 한계

본 연구의 한계로는 위원회 조직의 실제 운영성과에 대한 데이터를 이용하기 보다 법규상 규정 되어진 내용을 중심으로 분석하였다는 한계가 있다. 그래서 위원정수가 정책성과에 유의미한 영향을 주지 못한 결론이 도출되었을 수 있다고 추측해보며, 실제 위원 수나, 이에 더 나아가 위원회 회의에서의 참여 여부에 대한 데이터를 이용하여 분석할 수 있었

다면 다른 결과가 도출될 수도 있을 것이다. 이 부분에 대하여 향후 데이터의 구축이 필요하고, 정부위원회 활동현황조사서의 회의내용 관련 정보의 공개가 좀 더 확장되어야 할 필요가 있을 것이다.

본 연구의 두 번째 한계로는 위원회 운영과 재정사업 성과 간 상관성을 분석하는 과정에서 발생하는 분석수준의 문제가 있다. 독립변수는 조직 수준의 변수를 이용하였고, 종속변수는 정책수준을 이용하여 분석수준이 서로 맞지 않다는 점이 한계이다. 실제로 재정사업자율평가에 관한 기존 연구를 살펴보면 소관 부처의 특성과 사업 그 자체의 특성(사업 규모, 사업 성격 등)이 성과에 미치는 영향에 대한 분석이 대부분이다. 이러한 접근은 사업의 특성과 소관 부처의 특성을 반영하여 사업에 직접적으로 영향을 주는 요인을 밝힌다는 의미가 있을 것이다. 이에 반하여 본 연구에서는 상대적으로 간접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 정부위원회의 조직특성이 정책성과에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 분석수준의 문제와 함께 인과성으로 해석을 하기에는 한계가 있다. 비록 선행연구에서 제시하였던 주요 사업 특성과 조직특성 변수를 통제변수 모형을 설정하였으나, 완전한 통제가 이루어진 것은 아니라는 점을 감안하고 본 연구 결과를 해석하여야 할 것이다.

세번째 한계로는 사업의 성과와 위원회 조직의 특성이 시간적으로 서로 상응하지 않는 경우가 많을 것으로 보인다는 점이다. 예를 들어 특정 기본계획이 5년 주기로 수립되었는데 이미 5년이 지난 후에도 그 계획의 영향을 계속 받은 사업은 이미 시간이 많이 흘렀기 때문에 영향력의 측정이 정확하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 그 기본계획 수립과정에 참여하였던 위원회의 구성과 운영이 성과평가 시점에서는 달라질 수 있기 때문에 정책의 시차를 고려하여야 하는데, 본 연구에서는 이러한 점을 고려하지 못하였다는 점이 향후 연구과제로 남게 되었다.

2. 향후 연구 과제

정부위원회 연구는 이제 시작 단계에 있다고 볼 수 있다. 기존 연구들이 위원회 운영 현황에 대한 교훈적 처방을 할 수밖에 없는 상황이었다면, 위원회 관련 데이터를 구축¹¹³하여 실증 분석을 할 수 있는 시점이 도래하고 있기 때문이다. 정부위원회 데이터의 본질은 위원회의 의사결정 과정에 누가 어떻게 행동하였고, 무엇을 획득하였는가에 대한 것이다. 즉, 위원들이 발언 내용에 관한 데이터를 구축한다면, 행정부 내부에서 자원배분이나 심판, 혹은 생산활동의 기준이 되는 표준을 수립하는 위원회에서 이루어지는 정책의 내용을 분석할 수 있게 될 것이다. 그 결과 정책공동체(policy community)에 관한 실증 증거들을 제공해 줄 수 있을 것이다. 예를 들어 R&D와 같은 예산 배분과 관련되는 위원회의 경우 민간 위촉위원들이 위원회에 참여할 상당한 유인이 있으며, 실제로도 적극적으로 활동하고 있다고 볼 수 있는데, 어떤 과정을 거쳐 활동을 시작하고 그 안에서 공공성과 사익을 어떻게 조화시키고 있는지에 관한 논의를 상당 부분 진척시킬 수 있을 것이다. 또한 이들이 gate keeper로서의 역할을 하고 있는지, 특히 어떤 영역에서 그러한 활동을 통해 의사결정이 왜곡되는지에 관한 연구는 충분히 흥미로운 주제가 될 것이다.

둘째, 정책공동의 역할 뿐만 아니라 위원 개인 단위에 대한 분석이

¹¹³ 정확한 횡단면 정보 뿐만 아니라 시간의 흐름에 따른 데이터 축적이 중요하다. 통제변수 등이 일부 달랐던 점은 있지만 패널 1기라 할 수 있는 2012년에서 2014년 까지의 데이터를 분석한 사전 연구에서는 위원장의 역할이 유의미한 영향을 미치고 위원 정수 역시 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났었으나 분석 시간을 늘리자 두 변수의 영향력이 사라졌다.

이루어져야 한다. 네트워크 이론 등에서 밝힌 바와 같이 위원회 조직의 가장 중요한 자산은 민간 위촉위원의 전문성과 협동심이라고 할 수 있다. 특히 정부위원회에 대한 분석은 궁극적으로는 사람에 대한 분석으로 향할 수밖에 없다. 이에 관한 연구는 다음 측면에 관심을 가지면 흥미로울 수 있다. 최근에 문화융성위원회의 사례에서 보듯이 사익을 취하기 위한 통로로 민간 위촉위원으로 활동한 사례도 나타나고 있기 때문에, 민간 위촉위원에 대한 권한과 책임에 관한 논의를 시작할 때가 되었다고 본다. 이와 관련하여 민간 위촉위원들이 전문가로서 활동을 하는지, 이익집단의 대표로서 활동을 하는지에 관한 모니터링에 관한 것은 첫번째 정책공동체 혹은 게이트 키퍼에 관한 문제라면, 이들에 대한 책임성을 논의하는 것은 일반인에 비하여 정책과정에 비교적 깊이 관여하고 있기 때문이다. 현재 일부 민간 위촉위원에 대해서도 공무원법 제 33 조의 결격사유와 벌칙을 적용하고 있고, 비밀유지의무 등의 각종 의무를 부과하고 있는데, 이들에게 부과해야 할 책임의 유형을 구분하고 그 정도를 확정해야 할 필요가 있다.. 이러한 논의가 정당화되는 이유는 정부위원회가 중요한 정책 결정을 하고 있음에도 불구하고 그 결정에 대해서 책임을 지지 않는다면 이 또한 큰 문제가 될 수 있다는 점과, 민간위원으로 중요한 활동을 했던 사람은 그것을 기반으로 고위 임명직에 진출하는 경우도 상당히 많기 때문에 이들은 전문가로서의 책임성 뿐만 아니라 공무원으로서의 책임성에 대한 훈련이 필요하다고 보아야 할 것이다.

셋 째, 본 논문에서는 정부위원회 수의 증가 원인에 대한 탐색적 분석에 그쳤다는 한계가 있다. 정부위원회가 궁극적으로 정책성과를 높일 수 있는 방향으로 운영하여야 한다면 향후 연구과제에서는 제 기능을 다하고 있는 위원회와 그렇지 않은 위원회를 구분하고, 수명을 다한 위원회 혹은 목적을 달성하지 못하고 있는 위원회가 왜 제대로 관리되지 못

하고 있는가에 대한 분석이 필요할 것이다. 정부 규모에 대하여 비판적인 입장에 있는 사람들은 정부위원회 증가를 정부 규모 증가의 근거로 제시하기도 한다. 물론 이러한 비판을 모두 수용할 수 있는 것은 아니지만, 위원회의 남설 혹은 운영상의 문제점에 대한 지적은 궁극적으로 정부의 불필요한 확장과 방만한 운영에 대한 비판으로 볼 수도 있을 것이다¹¹⁴. 따라서 단순히 위원회의 총량 변동 보다는 제 역할을 하지 못하는 위원회에 대한 지속적인 관리 체계를 구축하는 것이 처방적 측면에서 더 중요한 기여가 될 수 있을 것이다.

¹¹⁴ 언론매체가 정부 규모 증가에 대한 비판 논거 중 하나로 정부위원회(위원 수) 증가를 드는 경우를 쉽게 볼 수 있다(아래 기사 참고).

파이낸셜뉴스. 2001.11.23. 커져만 가는 작은 정부/문화일보. 2002.2.14. 원점 돌아가는 DJ '작은 정부'/한국일보. 2006.6.6. 비판하건 말건 무작정 공무원 늘리기 /파이낸셜뉴스. 2008.1.9. 정부위원회 416 개, 원점서 재정비를

그런데 정부 규모는 일반적으로 인력(공무원, 준정부기관 등 공공기관 근무자)과 예산, 법규(규제) 등으로 측정한다(김근세, 2005; 김근세 & 권순정, 1997; 문명재 & 주기완, 2007)는 점에서 정부위원회를 정부규모 증가에 대한 직접적 근거로 보기는 어렵다. 다만, 간사(상임위원 등)를 공무원으로 임명하여 위원회 업무에 전념하도록 하는 경우, 이에 해당하는 인력만큼 공무원 규모가 간접적으로 증가할 가능성은 존재한다.

(참고) 운영인력, 전문위원, 상임위원, 간사를 선정하도록 되어 있는 정부위원회 수(2014)

인원 수	운영인력	전문위원	상임위원	간사	간사신분
약간명	-	-	-	9	공무원(352)
5명 이상	247	55	2		
4명	20	6			
3명	30	5	2	1	
2명	112		4	21	
1명	125		11	338	
0명	7		522	172	

부록 1 위원회제도에 대한 언론, 학계, 정부기관 태도(세부)

구분	내용	세부내용	출처
언론	설치(남설)	· 위원회공화국/과다설치 · 중복설치 · 정비지연	한국경제. 1998.11.4. 위원회를 또 정비한다는데
			서울신문. 2000.11.07. 정부위원회 정비 어디까지 왔나.
			서울신문. 2002.6.4. '공룡화' 정부위원회 정밀진단/(상)위원회 난립 '작은 정부' 무색
			한국경제. 2007.12.7. 하나마나 한 위원회 정비계획.
			한국일보. 2008.4.18. 위원회 없애고 줄이기 서둘러 끝내길
			세계일보. 2008.4.30. 정부위원회 방만 운영... 업무 같고 이름만 달라
			세계일보. 2008.5.1. 과다 정부위원회, 철저히 정비하라
			한국경제. 2008.5.28 위원회 절반 폐지, 더 줄여야
			문화일보. 2008.12.24. 1년 허송한 정부위원회 정비계획
			서울신문. 2009.3.15. 제동 걸린 정부위원회 감축.
			세계일보. 2012.9.6. 정부위원회 정비한다더니...MB 정부도 '위원회 공화국'
			서울신문. 2013.9.10. 일 안 하는 정부위원회 대폭 구조조정해야.
			서울경제. 2016.3.31. 회의 한 번 안 한 정부위원회 수도룩한데 또 늘리나.
			서울경제. 2017.5.1. '정부 위에 위원회'...옥상옥 행정 부활..
	필요 위원회 폐지	경향신문. 2008.12.16. [이명박 1년], 진실 규명 '걸음마' 불구 역사 덮기	
	운영	회의 미개최/식물위원회 비판	한겨레. 1998.10.23. 정부위원회 '유명무실'
			한국일보. 2001.2.3. 정부위원회 난립-몇 개나 이름값 하나
			경향신문. 2005.6.8. '정부위원회'도 부실 투성이, 회의 한 번 안 열고 빈둥빈둥 예산만 낭비
			한겨레. 2006.9.27. 정부산하 위원회 58 곳, 작년 회의 한번도 안 열어
			세계일보. 2014.12.10. 이름 뿐인 유령 정부위원회 과감히 구조조정해야
		방만운영(규모 확대, 일부 국정과제 위원회 예산 과다 책정)	헤럴드경제. 2003.3.12. 정부위 방만운영.. 정비 공염불
			서울신문. 2008.12.19. '식물위원회' 없앤다더니 되레 신설 추진...근거法 없이 100억 예산 배정
			국민일보. 2010.8.16. 없앤다더니 살리고 위원 수 배 넘게 증원도.. 위원회 정비 눈 가리고 아웅.

구 분	내용	세부내용	출처
	위원 구 성		충청투데이. 2013.11.14. 내년 대통령 국정과제위원회 예산 200 억원
		투명성 강화	내일신문. 2016.5.4. 최저임금위 폐쇄적 운영 개선해야.
		시민단체 추천 위원	한겨레. 2001.2.12. 정부위원회 문턱 낮췄지만 시민단체 참여 낮은 포복
		여성 위원	전북일보. 2012.9.25. MB 정부 위원회 여성참여 확대 ‘헛구호’ 매일신문. 2013.7.24. 정부위원회, 40% 여성 몫에 지방여성 발탁을
		위원 책임성/자격요건 강화	서울신문. 2012.11.20. 공직관여 민간인 검은 돈, 뇌물죄 적용 옳다.
	위원회 역할 정 립	· 부처-위원 회 권한· 책임 구분	서울신문. 2002.7.8. 무엇이 정부위원회 무력화 시키나. 경향신문. 2005.12.22. 정부위원회 수술 제대로 하려면
		· 구조조정	
		위원회 역할 실질화	서울신문. 2002.6.6. ‘공룡화 정부위원회 정밀진단/(중)자문위 형식적 운영... ‘거수기’ 노릇만’.
	법, 제도적 권한 한계		서울신문. 2002.6.11. ‘공룡화’ 정부위원회 정밀진단/(하)법·제 도 미비 태생적 한계
학 계	위원		위원 구성의 낮은 형평성, 대표성
	위원회		위원회 운영의 낮은 투명성, 정부(안)에 우호적인 결정 학계에서 지적하고 있는 것은 위원회 수에 대한 관리가 이루어지지 않고 있다는 점과 위원회 운영이 형식적으로 이뤄지고 있다(김병섭·김철, 2002)
정 부 기 관	감사원 (위원회 운영실태 와 문제 점, 2003.3)	위인설관	· 장·차관급 위원 구성 87 개(18.8%) : 고위직 위한 자리 만들기 -> 장관급 위원으로 구성된 52 개 위원회는 회의소집 곤란 등 이유로 부실 운영 · 국세·지방세정책협의회 등 6 개 : 최근 3 년 간 미운영 · 직업교육훈련정책심의회 등 14 개 : 서면심의 · 정책평가위와 부품소재발전위 : 불참(56%), 대참(64%)
		규모확장	· 제 2 건국범국민추진위 : ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’ 상 적정 정원규모가 2 개과(정원 27 명)이나, 1 실 4 국 1 과 5 팀의 사무국, 고위직 위주로 파견 받음 · 지방이양추진위와 제 2 건국위 : 정원 외 인력승인비율 각 100%, 96% · 지속가능발전위 : 별도 정원을 한 명도 승인 받지 못하고,

구 분	내 용	세부내용	출 처
			관련 부처에서 공무원 파견 거부
	형식적 운영	7 개 부처 17 개 : 법정안건을 심의하지 않거나 사후심의 · 산업자원부 국가에너지절약추진위 : ‘연차별 에너지절약추진계획’을 매년 심의해야 하나, 1998-2001.4 미심의 · 국민주택기금운용심의회 : 2000 년 11 월 ‘국민주택기금운용계획 변경안’을 먼저 시행하고 사후 심의	
	부령·훈령으로 설치	· 부령·훈령으로 설치된 위원회는 ‘행정기관의조직과정원에관한통칙’의 관리대상에서 제외 : 국무총리 소속 물관리정책조정위 등 7 개 위원회는 주요정책을 심의·조정하고 있으나 제외	
		➔ 실·국장 위주 위원회 구성, 위원회 운영 관리강화 방안, 사무조직 감축 운영 및 별도정원 합리적 조정, 위원회 정비방안 등 강구	
	감사원 (위원회 설치 및 운영 실 태, 2008.4)	· 설치 목적과 기능이 비슷하고 운영이 부실한 185 개 위원회에 대한 통·폐합 등 정비 방안을 마련하라고 행정안전부에 요구 · 과거사 관련 위원회(13 개) 중 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 민주화운동관련자 명예회복·보상심의위원회 등 9 개 위원회의 설치 목적과 기능이 유사하거나 연관성이 있어, 동일 사건 중복 조사, 보상 유무 및 보상금 지급기준의 차이 등으로 행정력 낭비와 민원 발생 가능성 높음 · 대통령 소속 국정과제위원회 중 국가균형발전위 등 6 개는 법률로 설치됐으나 동북아시아위원회 등 5 개는 대통령령에 근거해 설치	
	예산정책 처(2008) 대통령, 총리실 소속 위 원회 예 산 중복 및 효율 성 분석	· 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회 기능 유사, 비용 중복 · 국방발전자문위원회는 NSC 와의 역할·기능 분담 및 예산 중복 우려 · 국무총리가 위원장인 37 개 위원회 중 수년간 활동실적 저조 사례 : - 접경지역정책심의위원회, 원자력위원회, 부품소재 발전위원회, 백제문화권 개발지원위원회, 보건의료정책위원회 : 2004 년부터 회의 0 건 - 물관리정책조정위원회와 중앙민방위위원회는 2005-2007 년간 0 건 - 국가표준심의회의는 2004-2007 년 간 0 건 - 거창사건 등 관련자 명예회복심의위원회는 2002-2007 년 간 0 건 · 광주민주화운동관련자보상지원위원회, 국가교통위원회 등 8 개 : 2007 년 서면심사 · 기후변화협약대책위원회와 정보통신기반보호위원회 등 4 개 : 당연직·위촉직 공무원들로만 구성 ➔ 제로베이스에서 위원회 운영 현황 파악 필요 있음	

(주) 언론 : 빅카인즈 검색 (2000-2016), 학계 : 논문검색(KISS, DBPIA), 정부기관 : 감사원 등

부록 2 신설 정부위원회 성격 비교

대 통 령	위원회	소속부처	성격	내용	설치	법령제 정	지원/ 진흥/ 촉진	홍보/ 여론/ 애국	규 제
노 무 현	총허용어획량(TAC)심의위원회	해수부	자문	심의	2007.10	1996.12			
	중저준위방사성폐기물유치지역지원 위원회	국무총리	자문	심의	2007.4	2005.3	0		
	친일반민족행위진상규명위원회	대통령	행정 위	심의의결	2005.5	2005.1			
	국제개발협력위원회	국무총리	자문	심의조정	2006.3	2006.1			
	풍수해보험심의위원회	방재청	자문	심의	2007.2	2006.3			
	정책성과평가위원회	기재부	자문	심의의결	2008.5	2006.4			
	재활시설운영심의위원회	건교부	자문	심의	2007.6	2007.6			
	혁신도시위원회		자문	심의	2007.2	2007.2	0		
	국가핵융합위원회	과학기술부	자문	심의	2007.7	2007.3			
	기술사제도발전심의위원회		자문	심의	2007.10	2007.7			
	핵융합에너지연구협의회		자문	심의	2007.3	2007.3			
	국가간기술사자격상호인정심사위원 회		자문	심의	2007.9	2007.7			
	법학교육위원회	교육인적자 원부	자문	심의	2007.10	2007.9			
	사학분쟁조정위원회		자문	심의	2007.12	2007.7			
	자격정책심의회		자문	심의	2008.9	2007.10			
	학교안전공제정책심의위원회		자문	심의	2007.9	2007.9			
	국가기록관리위원회	국무총리	자문	심의	2007.4	2007.4			
	남북피해자보상및지원심의위원회		행정	심의의결	2007.11	2007.10	0		
	사행산업통합감독위원회		행정	심의의결	2007.9	2007.9			
	산업기술보호위원회		자문	심의	2007.8	2007.4	0		
	외국인정책위원회		자문	심의조정	2007.7	2007.7			
	국제경기대회지원위원회 1		자문	심의조정	2008.12	2007.12	0		
	군인복지·연금기금운용심의회	국방부	자문	심의	2008.10	2007.1			
	국립해양생물자원관건립위원회	국토해양부	자문	심의조정	2008.2	2007.12			
	공공기관운영위원회	기획예산처	자문	심의의결	2007.4	2007.4	0		
	훈련법인정비심사위원회	노동부	자문	심사	2009.8	2007.4			
	농가소득안정심의위원회	농림부	자문	심의	2007.7	2007.7	0		
	친환경농자재심의회	농진청	자문	심의	2007.6	2007.3			
	자유무역협정(FTA)국내대책위원회	대통령	자문	자문	2007.6	2007.5	0	0	
	국가인적자원위원회		자문	심의	2007.7	2007.6			

도서관정보정책위원회		자문	심의조정	2007.6	2007.4	0		
장기요양신평위원회	보건복지부	자문	심의	2008.7	2007.10	0		
건강보험정책심의위원회		자문	심의의결	2007.1	2007.1	0		
신의료기술평가위원회		자문	심의	2007.6	2007.4			
산업기술분쟁조정위원회	산자부	자문	심의	2007.8	2007.4			
의연금품모집심사위원회	소방청	자문	심의	2007.9	2007.9			
여권심의위원회	외교통상부	자문	심의	2007.7	2007.4			
소비자정책위원회	재경부	자문	심의의결	2007.3	2007.3			
무역조정지원위원회		자문	심의	2007.8	2007.4			
해저광물자원개발심의위원회	지식경제부	자문	심의	2008.8	2007.11	0		
연안여객선고객만족도평가위원회	해수부	자문	심의	2007.4	2007.4	0		
조직분석·진단자문위원회	행안부	자문	심의	2007.12	2007.12	0		
국가습지심의위원회	환경부	자문	심의	2007.12	2007.7			
정수시설운영관리사시험위원회		자문	심의의결	2007.1	2007.1			
국립생태원건립위원회		자문	심의조정	2008.2	2007.11		0	
황사대책위원회		자문	심의조정	2008.3	2007.4			
수질및수생태계정책심의위원회		자문	심의	2009.6	2007.11			
교육관련기관정보공시운영위원회	교육과학기술부	자문	자문	2008.11	2008.11			
중앙특수교육운영위원회		자문	심의	2008.10	2008.5	0		
평생교육진흥위원회		자문	심의	2008.12	2008.2	0		
교육관련기관정보공시운영위원회		자문	자문	미설치	2008.11			
한국사능력검정시험자문위원회		자문	자문	2008.3	2008.3			
정책자문위원회		자문	자문	2008.5	2008.4			
태평양전쟁전후국회강제동원희생자 지원위원회	국무총리	행정 위	심의의결	2008.6	2008.6			
바이오안전성위원회		자문	심의	2008.6	2008.1			
식품안전정책위원회		자문	심의조정	2008.12	2008.12			
여수세계박람회정부지원위원회		자문	심의조정	2008.4	2008.3	0		
첨단의료복합단지위원회		자문	심의	2008.11	2008.6	0		
용산공원조성추진위원회		자문	심의	2008.5	2008.1			
이전기업애로해소위원회		자문	심의	미구성	2008.4	0		
군사기지및군사시설보호심의위원회		자문	심의	2008.9	2008.9	0		
군책임운영기관운영위원회	국방부	자문	심의평가	2008.9	2008.6	0		
군책임운영기관운영심의회		자문	심의	2008.9	2008.6			
원양산업발전심의회	농식품부	자문	심의	2012.7	2008.2	0		
국가건축정책위원회	대통령	자문	심의	2008.12	2008.6	0	0	
국가경쟁력강화위원회		자문	자문	2008.2	2008.2	0	0	

이 명 박	미래기획위원회		자문	자문	2008.2	2008.2		0	
	등록취소심의위원회	문체부	자문	심의	2008.6	2008.6			
	법교육위원회	법무부	자문	심의	2008.11	2008.6			
	사면심사위원회		자문	심사자문	2008.4	2008.3			
	장기요양위원회	보복부	자문	심의	2008.7	2008.7			
	중앙재해위험개선사업심의위	소방청	자문	심의	2008.2	2008.2			
	과거사관련권고사항처리심의위	행안부	자문	심의의결	2008.1	2008.1			
	잔류성유기오염물질관리위원회	환경부	자문	심의	2008.1	2008.1			
	환경교육진흥위원회		자문	심의	2010.9	2008.9	0		
	제품환경성·재활용성심의위		자문	심의	2008.1	2008.1			
	사이버대학설립심사위원회	교과부	자문	심의	2008.7	2008.6			
	학교도서관진흥위원회		자문	심의	2008.7	2008.6		0	
	새만금위원회	국무총리	자문	심의	2009.1	2008.12			
	유비쿼터스도시위원회		자문	심의의결	2009.9	2008.9	0	0	
	한센인피해사건진상규명위원회		행정	심의의결	2009.3	2008.10			
	군인복지위원회	국방부	자문	심의의결	2009.4	2008.3			
	하차심사분쟁조정위원회	국토해양부	행정	심사조정	2009.3	2008.6			
	유비쿼터스도시계획자문위원회		자문	자문	2009.11	2008.9	0		
	중앙물류단지계획심의위원회		자문	의결	2010.3	2008.9			
	고용보험위원회	노동부	자문	심의	2009.7	2008.12			
	농업유전자원심의위원회	농식품부	자문	심의	2009.2	2008.8			
	수산동물전염병방역협의회		자문	자문	미구성	2008.12			
	이력추적제운영협의회		자문	심의	2009.3	2008.12			
	방송통신위원회	대통령	행정	심의의결	2008.2	2008.2		0	
	정기간행물자문위원회	문체부	자문	자문	2008.12	2008.12	0		
	도서관자료심의위원회		자문	심의	2009.10	2009.9			
	장애인차별시정심의위원회	법무부	자문	심의	2008.5	2008.4			
	중증장애인생산품우선구매촉진위원회	보건복지가족부	자문	심의의결	2008.9	2008.9	0		
	건강보험공표심의위원회		자문	심의	2009.1	2008.3			
	전시산업발전심의위원회	지식경제부	자문	심의	2008.12	2008.9	0		
	환경교육프로그램인증심사위	환경부	자문	심의	2010.9	2008.9			
	외부평가위원회	교육과학기술부	자문	심의	2009.6	2009.6			
	인정기관심의위원회		자문	심의	2009.4	2009.1			
	국가장학기금기금운영위원회		자문	심의	2009.7	2009.5			
	순국선열·애국지사사업기금보훈기금운용심의회	국가보훈처	자문	심의	2009.8	2009.8			

다문화가족정책위원회	국무총리	자문	심의조정	2009.12	2009.9			
세종시민관합동위원회		자문	심의	2009.11	2009.11	0		
공공토지비축심의위원회	국토해양부	자문	심의의결	2009.6	2009.2			
교통영향분석·개선대책심의위		자문	심의	2009.1	2009.1			
궤도건설심의위원회		자문	심의	2009.10	2009.10			
보금자리주택통합심의위원회		자문	심의의결	2009.7	2009.4			
해외건설심의위원회		자문	심의	2009.7	2009.6	0		
훼손지복구사업협의회		자문	의결	2009.8	2009.8			
공간정보참조체계협의체		자문	심의의결	2010.11	2009.8			
국가지명위원회		자문	심의의결	2010.1	2009.12			
지진및지진해일관측기관협의회	기상청	자문	심의	2009.7	2009.3			
국가회계제도심의위원회	기재부	자문	심의	2009.4	2009.1			
국세예규심사위원회		자문	심의	2009.1	2009.1			
국유재산정책심의위원회		자문	심의	2009.9	2009.7	0		
국가식생활교육위원회	농식품부	자문	심의	2010.2	2009.11			
지리적표시보호심판위원회		자문	심판	2009.12	2009.12			
국가브랜드위원회	대통령	자문	심의	2009.1	2009.1	0	0	
국민원로회의		자문	자문	2014.2	2009.5	0	0	
녹색성장위원회		자문	심의	2009.2	2009.1		0	
사회통합위원회		자문	심의	2009.10	2009.10		0	
문화재보호기금운용심의회	문화재청	자문	심의	2009.12	2009.12			
감항인증심의위원회	방사청	자문	심의조정	2009.9	2009.8			
변호사시험관리위원회	법무부	자문	심의	2009.8	2009.8			
외국법자문사정계위원회		자문	의결	2010.1	2009.9			
주택임대차위원회		자문	심의	2010.5	2009.8			
국가건강검진위원회	보건복지가	자문	심의의결	2009.5	2009.3	0		
연계급여심의위원회	족부	자문	심의	2009.11	2009.8		0	
어린이식생활안전관리위원회	식약청	자문	심의	2009.5	2009.3			
유전자재조합식품등안전성평가자료 심사위		자문	심의	2009.8	2009.8			
방사성폐기물관리기금운용심의회	지식경제부	자문	심의	2009.5	2009.1			
중앙저수지댐안전관리위원회	행안부	자문	심의	2009.11	2009.6			
중앙도로명주소위원회		자문	심의	2009.8	2009.7			
지방공기업정책위원회		자문	심의	2009.10	2009.10			
환경보건위원회	환경부	자문	심의	2009.3	2009.3		0	0
환경영향평가이의신청심의위		자문	심의	2009.1	2009.1			
근로시간면제심의위원회	고용노동부	자문	심의의결	2010.2	2010.1			

노사관계발전위원회	교과부	자문	심의	2010.11	2010.8		0	
청년고용촉진특별위원회		자문	심의평가	2010.1	2010.1			
천체관측장비설치심의회		자문	심의	2010.7	2010.7			
국가연구개발정보관리위원회		자문	심의	2010.8	2010.8			
학자금대출제도심의위원회		자문	심의	2010.1	2010.1			
2012 세계자연보전총회정부지원위원회	국무총리	자문	심의조정	2010.5	2010.5	0		
6·25 전쟁납북피해진상규명및납북 피해자 명예회복위원회		행정	심의의결	2010.12	2010.9	0		
디엔에이신원확인정보데이터베이스 관리위		자문	심의	2010.10	2010.7			
핵안보정상회의준비위원회		자문	심의조정	2010.10	2010.10			
연계환승사업추진협의회	국토해양부	자문	심의	2010.1	2010.1			
자동차손해배상보장사업채권정리위원회		자문	심의의결	2010.2	2010.2			
타당성평가심사위원회		자문	자문	2010.1	2010.1			
교통신기술심사위원회		자문	심의조정	2010.1	2010.1			
신성장동력산업및원천기술연구개발 심의위	기재부	자문	심의	2011.10	2010.2			
여론집중도조사위원회	문체부	자문	심의	2010.3	2010.2			
콘텐츠분쟁조정위원회		자문	조정	2011.4	2010.12			
범죄피해구조본부심의회	법무부	자문	심의	2010.12	2010.8			
감염병관리위원회	보건복지부	자문	심의	2011.2	2010.12		0	
국제연합사막화방지협약당사국총회 준비위	산림청	자문	심의조정	2010.5	2010.5	0		
엔지니어링산업정책심의위원회	지식경제부	자문	심의	2011.12	2010.10	0		
국제과학비즈니스벨트위원회	교과부	자문	심의	2011.4	2011.4	0		
학교운영정상화심의위원회		자문	심의	2011.6	2011.6	0		
국가초고성능컴퓨팅위원회		자문	심의	2012.12	2011.12			
교원양성대학교발전위원회		자문	심의	2012.1	2012.1			
서해 5 도지원위원회	국무총리	자문	심의	2011.1	2011.1			
세종특별자치시지원위원회		자문	심의	2011.3	2011.1	0		
2013 평창동계스페셜올림픽세계대 회지원위		자문	심의조정	2011.10	2011.7	0		
산업융합발전위원회		자문	심의조정	2011.10	2011.10	0	0	
친수구역조성위원회	국토해양부	자문	심의	2011.9	2011.4			
도시개발위원회		자문	심의	2011.8	2011.5			
재정위험관리위원회	기재부	자문	심의조정	2011.4	2011.3			

국가지식재산위원회	대통령	자문	의결조정	2011.7	2011.7			
국적심의위원회	법무부	자문	심의	2011.1	2011.1			
범죄피해자보호기금운용심의회		자문	심의	2011.1	2011.1			
의료기관인증위원회	보건복지부	자문	심의	2011.1	2011.1			
제대월위원회		자문	심의	2011.7	2011.7			
중견기업육성지원위원회	지식경제부	자문	자문	2012.3	2011.7	0		
제일교포복송지리지특수임무수행자보 상심의위	행안부	행정	심의의결	2011.12	2011.12			
물재이용정책위원회	환경부	자문	심의	2011.6	2011.6		0	
석면피해구제제심사위원회		자문	심리제결	2011.1	2011.1			
임금체불정보심의위원회	고용노동부	자문	심의	2013.8	2012.8			
군보건의료발전추진위원회	국방부	자문	심의	2013.6	2012.9			
과징금부과심의위원회	기재부	자문	의결	2013.6	2012.12			
협동조합정책심의위원회		자문	심의	2013.1	2012.12			
한국전문문화대학교대학원위원회	문화재청	자문	심의	2013.4	2012.7	0		
경찰공무원보건안전복지증진정책 심의위	해양경찰청	자문	심의	2013.12	2012.8	0		
배출량인증위원회	환경부	자문	심의조정	미구성	2012.11			
지질공원위원회		자문	심의	2012.9	2012.1			
교육국제화특구위원회	교육부	자문	심의	2012.7	2012.7	0		
2015 경북문경세계군인체육대회지 원위원회	국무총리	자문	심의조정	2012.5	2012.2	0		
2018 평창동계올림픽대회및장애인 올림픽대회지원위원회		자문	심의조정	2012.1	2012.1			
동계올림픽특구위원회		자문	심의조정	2012.8	2012.1	0		
동의대사건희생자명예회복및보상심 의위		행정	심의지원	2012.8	2012.8	0		
여수세계박람회사후활용지원위원회		자문	심의	2012.3	2012.3	0		
국토정책위원회		자문	심의	2012.5	2012.5			
건축사정계위원회		행정	심의의결	2012.8	2012.5			
중앙지적재조사위원회	국토해양부	자문	심의의결	2012.10	2012.3			
국제거래가격과제조정심의위원회	기재부	자문	심의	2012.7	2012.2			
민간투자사업분쟁조정위원회		자문	심사조정	2012.3	2012.3			
중장기전략위원회		자문	심의	2012.4	2012.4			
농협경제사업평가협의회	농식품부	자문	자문	2012.4	2012.3			
도시농업위원회		자문	심의	2012.5	2012.5			
해외농업개발심의회		자문	심의	2012.7	2012.1	0		
관광숙박대책위원회	문체부	자문	심의	2012.7	2012.7	0		

박 근 혜	국제경기대회유치심사위원회		자문	심의	2012.11	2012.11			
	세종학당정책협의회		자문	심의	2013.12	2012.8		0	
	이스포츠진흥자문위원회		자문	자문	미구성.	2012.8	0		
	국가치매관리위원회	보건복지부	자문	심의	2012.7	2012.2			
	제약산업육성지원위원회		자문	심의	2012.3	2012.3			
	직장어린이집명단공표심의위원회		자문	심의	2012.12	2012.7			
	산림청해외산림투자지원용자심의회	산림청	자문	심의	2012.	2012.2	0		
	산림교육심의위원회		자문	심의	2012.10	2012.7	0		
	특별수중육성권역심의위원회		자문	심의	미구성.	2012.6	0		
	석면안전관리위원회	환경부	자문	심의	2012.5	2012.4			
	지질공원위원회		자문	심의	2012.9	2012.1			
	학교체육진흥중앙위원회	교육/문 체 부	자문	심의	2013.1	2013.1	0		
	주파수심의위원회	국무총리	자문	심의	2013.3	2013.3			
	도시재생특별위원회		자문	심의	2013.12	2013.12			
	공공데이터전략위원회		자문	심의조정	2013.12	2013.10			
	4대강사업조사·평가위원회		자문	심의	2013.9	2013.9			
	농업기계화정책심의회	농림축산식 품부	자문	심의	2013.12	2013.6	0		
	간척지운영위원회		자문	심의	미구성.	2013.1	0		
	축산계열화사업분쟁조정위원회		자문	의결조정	2013.4	2013.2			
	청년위원회	대통령	자문	자문	2013.7	2013.5			
	국민대통합위원회		자문	자문	2013.7	2013.5	0	0	
	문화융성위원회		자문	자문	2013.7	2013.5		0	
	국가정보화정책조정협의회	미래창조과 학부	자문	조정	미구성.	2013.3			
	창조경제민관협의회		자문	협의조정	2013.12	2013.12		0	
	창조경제위원회		자문	심의조정	2013.12	2013.12		0	
	난민위원회	법무부	자문	심의	2013.7	2013.7			
	공공데이터제공분쟁조정위원회	안행부	자문	조정	2013.12	2013.10			
	소금산업진흥심의회	해수부	자문	심의	2013.	2013.3	0		
	국가생물다양성위원회	환경부	자문	자문	2013.6	2013.2			
	빛공해방지위원회		자문	심의	2013.6	2013.2			
	중앙연안사고예방협의회	국민안전처	자문	자문	미구성.	2014.8			
	위기관리매뉴얼협의회		자문	자문	2014.2	2014.2			
	농촌진흥사업심의위원회	농진청	자문	심의	2014.3	2014.2	0		
	통일준비위원회	대통령	자문	심의	2014.7	2014.3			
	지방자치단체과징금부과심의위	행자부	자문	심의	2014.2	2014.2			

부록 3 자문위원회의 재정사업(2014 년)과의 연관성 예시

부처	과제명	계획	위원회
경찰청	광역교통관리체계개선(지)	도시지역광역교통정보기반확충추진계획(2005)*	
노동부	근로자복지지원(직)	제 2 차저출산·고령사회기본계획	
	노동위원회운영(직)		노동위
	산재의료지원(출연)	제 3 차산재보험재활증기발전계획	산업재해보상보험정책전문위
	여성고용안정지원(직/민보조)		고용보험위
안전처	재해경감활성화(직/민·지)		재해경감대책협의회, 풍수해보험심의위, 사전재해영향성검토위
	소하천정비(지)	농어업인삶의질향상및농어촌지역개발기본계획	
	해양오염방제활동(직)	해양환경종합계획	
국방부	전직지원(직)	군인복지기본계획(' 13)	
	국방홍보원운영(직)		국방부/행자부 책임운영기관운영심의회
	전세자금융자(융자)	군인복지기본계획(' 13)	군인복지위
국토부	도시경관및건축문화품격향상지원(지·민보조)	제 1 차건축정책기본계획 건축자산기본계획	국가건축정책위
	주택정책지원(직·위탁)		하자심사분쟁조정위
	주거환경개선지원(일반, 지/출자)		시·도도시계획위, 건축위원회
	교통계획및평가(직/위탁)	택시산업발전종합대책	국가정책조정위
	민자유치지원(민보조)	민투자사업기본계획	민투자심의위
	대중교통체계구축 (민·지)	대중교통기본계획	
농식품부	경쟁력제고(농특, 민·지)	기능성양잠산업육성종합계획	
	식품산업육성(농특, 민·지)	국가식품클러스터조성계획	
	식품안전및규격(민·지/직)	1 차식생활교육기본계획	국가식생활교육위
	양곡매입및관리(직/지)	쌀가공산업육성및쌀이용촉진에관한 5 개년기본계획	
	전문농업경영체육성(농특, 민·지)	국가식품클러스터조성계획	
	직피해지원(지)		농업인등지원위
농진청	농가경영지원(지/직)	농어업인삶의질향상기본계획	
	농촌생활활력증진(지/직)	농업인삶의질향상기본계획	
문화재청	문화재보존강화(민보조/직)		문화재위
	자연문화재보호(민·지/직)	문화재기본계획	
문체부	국어문화진흥(민보조/직)		국어심의회

	지역민족문화진흥(민·지/직)		농민혁명참여자명예회복심의위
	문화콘텐츠진흥(민·지/직/출연)	콘텐츠산업진흥기본계획	콘텐츠산업진흥위
	영화유통및제작지원(직/민보조/출자)	기금운용계획기본계획	
	국내관광육성지원(민·지/직)		한국문화예술위
미래창조과학부	원자력평화적이용체계구축(출연)		우정운영위
	이공계우수학생국가장학(출연)	기본계획	
	우체국창구업무지원(직)	우정경영합리화기본계획 (' 13~15)	
	국제우편활성화(직)		우정운영위
	과학전시(직)	여성과학기술인육성기본계획	
	과학기술인력지원(출연)		여성과학기술인육성위
법무부	강력범죄등피해자보호및지원(직/민보조)		범죄피해구조본부심의회
	법률서비스산업의선진화(직/민보조)		공증인정제위
법제처	법제교육및법제전문인력육성(직)	법제교육기본계획	
보건복지부	저소득층생업자금융자(융자)		사회보장심의위, 사회보장위
	장기및인체조직기증활성화지원(직/민보조)		장기등이식윤리위
	자살예방및지역정신보건(민·지/직)		중앙정신보건심의위
	보건의료체계화(직/민보조)	제 1 차공공보건의료기본계획	의료기관인증심의위
	의료분쟁조정및중재(직/출연출자)		의료분쟁조정위*
	보건의료기술평가연구(출연출자)		신의료기술평가위
	신종전염병대응체계강화(민·지/직)		감염병위기관리대책전문위
	감염병관리(민·지/직)	감염병예방및관리기본계획 결핵관리종합계획	감염병관리위
	질병연구인프라구축(직)	도서관발전종합계획	도서관정보정책위
	질병관리조사연구(민·지/직)		국가생명윤리심의위
	저출산고령사회정책개발관리(민·지/직)	저출산·고령사회기본계획	저출산·고령사회위
	응급의료서비스향상지원(민·지)	'13~'17 년응급의료기본계획	
산림청	생활림조성관리(직/지)		산림정책평가위
	국제산림협력(직/민보조)	황사피해방지종합대책	
	산림복지서비스증진(직/지)		산림교육심의위
	산림생태보전(직/지)		산림교육심의위
산업통상자원부	LPG 소형저장탱크보급(보조)	전력수급기본계획 제 1 차지능형전력망기본계획	
	디자인산업육성(출연)	제 3 차산업디자인진흥종합계획	

	뿌리산업경쟁력강화지원(출연/보조)	제 1 회뿌리산업진흥기본계획	뿌리산업발전위
	스마트그리드보급지원(민보조)	제 1 차지능형전력망기본계획	
	외국인투자유치활성화(직/보조)		외국인투자위
	자유무역협정체결및후속조치 (직)		통상교섭민자문위
	제품안전관리기반조성(직/보조)	제 2 차제품안전기본계획*	제품안전심의위, 제품안전자문위
식약처	의료기기안전관리강화(직)		의료기기위
	의약품공급기반확충(직)	임상시험점검기본계획	
여가부	가족친화환경조성(직/민보조)	남녀고용평등과일-가정양립기본계획	가족친화인증위
	위기가족역량강화지원(민·지)	건강가정기본계획	양육비이행심의위
	청소년생활환경개선(민·지/직)		청소년보호위
외교부	글로벌프로그래밍(출연)	국제개발협력기본계획	
	아시아및태평양지역국가원조(출연)	국제개발협력기본계획	국제개발협력위
	외교정책대내외이해제고(직)		정책자문위
	중동 CIS 지역국가원조(출연)		국제개발협력위
인사처	중앙공무원교육원수입대체경비(직)		공무원연금운영위
중기청	기술개발인프라구축(출연/민보조/직)	기본계획	
	규제영향평가맞춤부즈만운영 (직)		규제개혁위
	중소기업글로벌화지원(직/민보조)	기금운용계획	
통계청	농림어업총조사(출연/민보조/직)		국가통계위
	인구주택총조사 (직)		국가통계위
해수부	그린포트구축(직)	제 3 차전국무역항기본계획*	중앙항만정책심의회
	마리나항만개발(직/지)	제 1 차마리나항만기본계획	중앙항만정책심의회
	안전한수산물공급관리(민·지/직)	식품안전관리기본계획	
	울산신항개발(직)	항만건설기본계획 제 3 차전국항만기본계획	사회간접자본건설추진위
	일반항건설(대산청)(직)	제 2 차항만기본계획	중앙항만정책심의회
	친환경어업(민·지/직)	제 2 차어장관리기본계획	
	해양영토관리기반구축(민·지/직)	독도기본계획*	
행자부	새마을운동지원(민·지)	지구촌새마을운동종합추진계획*	국제개발협력위
	이북도민관리지원(직/민보조)		이북 5 도위
	접경초광역권발전지원(지)	접경지역발전종합계획	지역발전위
행복청	광역복지지원센터건립 (직)		
환경부	생활공해관리 (민·지/직)	제 1 차석면관리기본계획	
	환경산업및친환경제품보급기반구축 (직/지/출연)	제 3 차환경기술및환경산업육성기본계획 제 2 차녹색제품구매촉진기본계획	

부록 4 정부위원회의 법정 중장기계획 심의 내용(2014 년)

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
대통령	개인정보보호위원회	개인정보보호기본계획		2011	2012	1	3	0
	국가건축정책위원회	건축정책기본계획		2008	2010	1	5	0
	국가우주위원회	우주개발진흥기본계획 (7)		2005	2007	2	5	0
		위성정보활용종합계획	(7)	2005	2014	1	5	0
	국가인적자원위원회	국가인적자원개발기본계획		2003	미수립		5	1
	국가지식재산위원회	국가지식재산기본계획		2011	2012	1	5	0
	국민대통합위원회	국민대통합종합계획		2013	2014	1	4	0
	도서관정보정책위원회	도서관발전종합계획		2007	2009	2	5	0
	아시아문화중심도시조성위	아시아문화중심도시조성종합계획		2007	2007	2	10	1
	저출산고령사회위원회	저출산고령사회기본계획		2005	2005	2	5	1
	지방자치발전위원회	지방자치발전종합계획		2013	2013	1	5	1
	지역발전위원회	지역발전 5 개년계획	(2) (4)	2009	2009	2	5	1
	국외소재문화재환수및활용자문위	국외소재문화재환수및활용중장기종합계획			2009	1	5	0
국무총리	공공데이터전략위원회	공공데이터의제공및이용활성화기본계획		2013	2013	1	3	0
	국가과학기술심의회	과학기술기본계획 (5)		2001	2002	3	5	0
		보건의료기술육성기본계획		2013	2013	1	5	0
	국가보훈위원회	국가보훈발전기본계획		2005	2006	2	5	0
	국제개발협력위원회	국제개발협력기본계획		2010	2011	1	5	1
	국토정책위원회	해안권또는내륙권발전종합계획안		2008	2010	1	5	0
		국토종합계획 (2)		1963	1972	5	20	1
	녹색성장위원회	녹색성장 5 개년계획		2010	2009	2	5	1
		기후변화대응종합기본계획 (11)		2010	2008	1	20	1
		배출권거래제기본계획 (3)		2012	미수립	0	10	0
		지능형전력망기본계획		2011	2012	1	5	0
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획		2011	2005	2	5	0
	다문화가족정책위	다문화가족지원기본계획		2011	2010	2	5	0
	도시재생특별위	국가도시재생기본방침		2013	2014	1	10	1
	독도지속가능이용위	독도의지속가능한이용을위한기본계획		2005	2011	1	5	0
	동계올림픽특구위	특구종합계획		2012	2014	1		0
	사행산업통합감독위	사행산업건전발전종합계획		2007	2009	1	5	0
	사회보장위원회	사회보장기본계획		2013	2014	1	5	0

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
		노숙인등의복지및자립지원종합계획		2012	미수립		5	0
	산업기술보호위	산업기술의유출방지및보호에관한종합 계획		2007	2008	2	3	0
	산업융합발전위	산업융합발전기본계획		2011	2013	1	5	0
	새만금위원회	새만금사업기본계		2013	2011	2	10	0
	서해 5 도지원위원회	종합발전계획안		2011	2011	1	10	0
	식품안전정책위원회	식품안전관리기본계획		2008	2009	2	3	0
	아동정책조정위원회	아동정책기본계획		2012	미수립		5	0
	여성정책조정회의	여성정책기본계획		1996	1998	4	5	0
	외국인력정책위원회	외국인근로자관련기본계획		2004	미수립			
	외국인정책위	외국인정책기본계획		2007	2008	2	5	0
	원자력진흥위	원자력진흥종합계획	(2)	2011	1997	4	5	0
		방사성폐기물관리기본계획		2009	미수립	1		0
	유비쿼터스도시위	유비쿼터스도시종합계획		2008	2014	2	5	0
	유아교육·보육위	유아교육발전 5 개년계획		2012	2013	1	5	0
	자원봉사진흥위원회	자원봉사활동진흥을위한국가기본계획		2006	2008	2	5	0
	장애인정책조정위	장애인정책종합계획		2012	1988	4	5	1
	접경지역정책심의위	접경지역발전종합계획		2011	2011	1	20	0
	정보통신전략위원회	국가정보화기본계획		2009	1996	5	5	0
		정보통신진흥및융합활성화기본계획		2014	2014	1	3	0
	정부업무평가위원회	정부업무평가기본계획		2006	2007	3	3	0
	중앙안전관리위원회	국가안전관리기본계획		2004	2005	2	5	0
	첨단의료복합단지위	첨단의료복합단지종합계획		2008	2011	2	3	0
	콘텐츠산업진흥위	콘텐츠산업진흥기본계획		2010	2011	2	3	0
	학교폭력대책위원회	학교폭력예방및대책기본계획		2004	2005	2	5	0
국민 안전 처	경찰공무원보건의전및복지증 진정책심의위	경찰공무원보건의전및복지증진기본계 획		2012	미수립		5	1
	소방공무원보건의전및복지증 진정책심의위	소방공무원보건의전및복지기본계획		2012	미수립		5	1
	소방산업진흥정책심의위	소방산업진흥기본계획		2008	2010	1	5	0
	중앙구조구급정책협의회	구조·구급기본계획		2011	2012	1	5	0
	중앙연안사고예방협의회	연안사고예방기본계획		2014	미수립		5	0
	지진방재정책협의회	지진방재종합계획		2013	미수립		5	0
국방 부	국방개혁위원회	국방개혁기본계획		2007	2012	1	5	1
	군보건의료발전추진위	군보건의료발전계획		2012	2013	1	3	0

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
	군인복지위원회	군인복지기본계획		2008	2008	2	5	1
	방위사업추진위원회	방위산업육성기본계획		2006	2008	2	5	0
국토 교통 부	건설기계수급조절위	건설기계수급계획		2007	미수립		5	0
	골재수급심의위원회	골재수급기본계획		1991	1994	5	5	0
	공공토지비축심의위	공공토지비축종합계획	(2)(4)(8))	2009	2010	1	10	0
	국가공간정보위원회	국가공간정보정책기본계획		2009	2010	5	5	0
	국가교통위원회	국가기간교통망계획 (1)		1999	2001	2	20	0
		대중교통기본계획		2005	2007	2	5	0
	국가물류정책위원회	국가물류기본계획	(1)	2000	2001	2	20	0
	도로정책심의위원회	국가도로망종합계획	(1)(2)	2014	미수립		10	0
	수도권정비위원회	수도권정비기본계획		1994	1982	3	5	1
	용산공원조성추진위	용산공원정비구역종합기본계획		2008	2011	1	5	0
	유비쿼터스도시계획수립의지 원및조사·연구위	유비쿼터스도시종합계획		2008	2009	2	5	0
	주택정책심의위	주택종합계획 (8)		2003	2003	2	10	0
	중앙건설기술심의위	건설기술진흥기본계획		2014	1998	5	5	0
	중앙지적재조사위	지적재조사사업기본계획		2012	2012	1	5	0
	중앙하천관리위원회	하천유역종합치수계획		2001	2002	1	10	0
		수자원장기종합계획		1999	1966	5	20	0
	철도산업위원회	철도산업발전기본계획	(1)	2003	2006	2		0
	항공보안협의회	항공보안기본계획		2002	2012	1	5	0
	항공정책위원회	항공정책기본계획		2008	2010	1	5	0
	해외건설진흥위원회	해외건설진흥기본계획		2012	2004	2	5	0
	행정중심복합도시건설추진위	행정중심복합도시건설기본계획		2005	2006	2	5	0
기재 부	국가통계위원회	국가통계발전기본계획		2013	2013	1	5	0
	재정정책자문회의	국가재정운용계획 (4)		2007	2004	3	5	0
	협동조합정책심의위	협동조합정책에관한기본계획		2012	2014	1	3	0
고용 노동 부	고용정책심의회	고용정책기본계획		1994	미수립		5	0
		남녀고용평등과일·가정양립기본계획		2007	1994	5	5	0
	국가기술자격정책심의위	국가기술자격제도발전기본계획		2005	2007	3	5	0
	산업재해보상보험및예방심의 위	산재예방 5 개년계획		1990	1991	4	5	0
		산재보험재활사업중기발전계획		1990	2001	3	5	0
교육 부	교육국제화특구위	교육국제화특구육성종합계획		2012	2013	1	5	0
	자격정책심의회	자격관리운영기본계획		2007	2009	2	5	0

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
	중앙영재교육진흥위	영재교육진흥종합계획		2002	2003	3	5	0
	중앙유아교육위	유아교육발전기본계획		2012	2013	1	5	0
	중앙특수교육운영위	특수교육종합계획		1997	1997	5	5	0
	평생교육진흥위	평생교육진흥기본계획		2008	2002	3	5	0
	학교도서관진흥위원회	학교도서관진흥기본계획		2007	2008	2	5	0
농림 축산 식품 부	간척지운영위원회	간척지의농업적이용을위한종합계획		2013	미수립		5	0
	국가식생활교육위원회	식생활교육기본계획		2009	2010	1	5	0
	농림식품과학기술위	농림식품과학기술육성종합계획		2013	2010	1	5	1
	농업·농촌및식품산업정책심 의회	농업·농촌및식품산업발전계획 (6)		2009	2002	3	5	0
		기능성양잠산업육성종합계획		2009	2011	1	5	0
	농업기계화정책심의회	농업기계화기본계획		1979	1972	7	5	0
	농업생명자원심의위	농업생명자원기본계획		2008	2009	2	5	0
	도시농업위원회	도시농업육성 5 개년계획		2012	2013	1	5	0
	동물복지위원회	동물복지 5 개년종합계획		2012	미수립			
	식품산업진흥심의회	국가식품클러스터종합계획		2010	2013	1	5	0
		쌀가공산업육성및쌀이용촉진기본계획		2012	미수립		5	0
		식품산업진흥기본계획		2008	2012	1	5	0
	여성농업인육성정책자문회의	여성농어업인육성기본계획		2002	2000	3	5	0
	해외농업개발심의회	해외농업개발종합계획		2012	2012	1	10	0
농진 청	농촌진흥사업심의위원회	농촌진흥사업기본계획	(5)(6)	2014	2013	1	5	0
문화 재청	국외소재문화재훼손및활용자 문위	국외소재문화재훼손및활용증장기종합 계획			2009	1		
	문화재위원회	문화재보존관리활용 5 개년기본계획		2011	2002	2	5	0
문체 부	국어심의회	국어발전기본계획		2005	2007	2	5	0
	이스포츠진흥자문위	이스포츠진흥증장기계획		2012	미수립		5	0
	정기간행물자문위	잡지산업진흥 5 개년계획		2008	2012	1	5	0
	지역신문발전위	지역신문발전지원계획		2004	2005	4	3	0
미래 창조 과학 부	국가연구개발정보관리위	NTIS 구축사업추진을위한종합계획			2006			
	국가초고성능컴퓨팅위	국가초고성능컴퓨팅육성기본계획		2011	2013	1	5	0
	국가핵융합위원회	핵융합에너지개발진흥기본계획		2007	2007	2	5	0
	국제과학비즈니스벨트협의회	국제과학비즈니스벨트기본계획		2011	2012	1	10	0
	기술사제도발전심의위	기술사제도발전기본계획		2007	2007	3	3	0
	생명공학종합정책심의회	생명공학육성기본계획		1995	2007	2	5	0
		뇌연구촉진기본계획		2011	1998	2	5	0

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
	연구개발특구위원회	연구개발특구육성종합계획		2012	2006	2	5	0
	우정사업운영위원회	우정사업경영합리화기본계획		1997	1997	7	3	0
	인터넷주소정책심의위	인터넷주소자원개발·이용촉진및관리 기본계획		2004	2005	3	3	0
	지방과학기술진흥협의회	지방과학기술진흥종합계획		1997	2000	4	5	1
법무 부	범죄피해자보호위원회	범죄피해자보호·지원에관한기본계획		2006	2007	2	5	0
	법교육위원회	법교육발전중장기계획		2008	미수립			0
보건 복지 부	감염병관리위원회	감염병예방및관리에관한기본계획		2010	2013	1	5	0
		결핵관리종합계획		2011	2013	1	5	0
	국가건강검진위원회	건강검진종합계획		2009	2011	1	5	0
	국가암관리위원회	암정복 10 개년계획		2003	1996	3	10	0
	국가치매관리위원회	치매관리종합계획		2012	2008	2	5	0
	국민건강증진정책심의위	국민건강증진종합계획		1995	2002	3	10	0
	보건의료정책심의위	보건의료발전계획		2000	미수립		5	1
		공공보건의료기본계획		2013	미수립		5	0
	제약산업육성지원위	제약산업육성. 지원 5 개년종합계획		2012	2013	1	5	0
	중앙보육정책위원회	중장기보육기본계획		2005	2006	2	5	0
	중앙응급의료위원회	응급의료기본계획		2011	2013	2	5	0
	편의증진심의회	편의증진국가종합 5 개년계획		1998	2000	3	5	0
	한의학육성발전심의위	한의학육성종합계획		2004	2006	2	5	0
산림 청	산림교육심의위원회	산림교육종합계획		2012	2013	1	5	0
	중앙산지관리위원회	산지관리기본계획		2010	2013	1	10	0
	지속가능한목재이용위	지속가능한목재이용종합계획		2013	미수립		5	0
	탄소흡수원증진위원회	탄소흡수원증진종합계획	(3)	2013	미수립		5	1
산업 통상 자원 부	경제자유구역위원회	경제자유구역기본계획		2011	2013	1	5	0
	국가에너지절약추진위	에너지이용합리화기본계획 (17)			1993	5	5	0
	국가표준심의회	국가표준기본계획		1999	2001	3	5	0
	로봇산업정책협의회	지능형로봇기본계획		2008	2009	2	5	0
	바이오안전성위원회	유전자변형생물체안전관리계획		2008	2008	2	5	0
	부품소재발전위원회	부품·소재발전기본계획		2001	2003	3	5	0
	뿌리산업발전위원회	뿌리산업진흥기본계획		2012	2013	1	3	1
	신재생에너지정책심의회	신·재생에너지기술개발및이용·보급 촉진기본계획 (10)	(9)	1998	1997	3	10	0
	에너지위원회	비상시에너지수급계획		2006	2011	1	5	0
		국가에너지기본계획 (9)	(10)(11)	2006	2008	2	20	1

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
			(12)(13) (17)					
	엔지니어링산업정책심의위	엔지니어링산업진흥기본계획		2010	2012	1	5	0
	이러닝진흥위원회	이러닝산업의발전및활성화에관한기본 계획		2004	2006	2	3	0
	전력정책심의회	전력수급기본계획 (13)		2001	2002	6	15	0
		전력산업기반조성계획		2001	2003	4	3	0
	전시산업발전심의위	전시산업발전계획		2008	2008	2	5	0
	항공우주산업개발정책심의회	항공우주산업개발기본계획		1998	2010	1	5	0
식약 처	해저광물자원개발심의위	해저광물자원개발기본계획 (12)		2007	2009	2	10	0
	어린이식생활안전관리위	어린이식생활안전관리종합계획		2009	2010	2	3	0
중기 청	중소기업기술혁신추진위	중소기업기술혁신촉진계획		2001	2004	3		1
통일 부	남북관계발전위원회	남북관계발전기본계획		2006	2008	2	5	0
해수 부	선박관리산업정책위	선박관리산업육성기본계획		2012	미수립	0	10	0
	소금산업진흥심의회	소금산업진흥기본계획		2012	2013	1	5	0
	수산생명자원심의위	수산생명자원예관한기본계획			미수립			
	수산식품과학기술위	수산식품과학기술육성종합계획		2013	2010	1	5	1
	여성어업인육성정책자문회의	여성농어업인육성기본계획		2002	2000	3	5	0
	원양산업발전심의회	원양산업발전종합계획		2008	2009	2	5	0
	중앙수산자원관리위	수산자원관리기본계획		2010	2011	1	5	0
	중앙수산조정위원회	어장관리기본계획		2001	2007	2	5	0
		기르는어업발전기본계획		2010	2004	1	5	0
	중앙어업어촌정책심의회	어업·어촌및식품산업발전계획		2009	미수립		5	0
	중앙연안관리심의회	연안통합관리계획		1999	2001	2	10	0
		연안정비기본계획		2010	2010	2	10	0
	중앙항만정책심의위원회	항만기본계획 (14)		1991	1992	3	10	0
		항만배후단지개발종합계획 (14)	(14)	2001	2007	2	5	0
	해양수산발전위원회	해양수산발전기본계획		2002	2004	2	10	1
		해양환경종합계획			1996	4	10	0
환경 부	국가생물다양성위원회	국가생물다양성전략		2013	1997	3	5	1
	국가습지심의위원회	습지보전기본계획	(15)(16)	1998	2007	2	5	0
	국립공원위원회	자연공원기본계획		2001	2003	2	10	0
	물재이용정책위원회	물재이용기본계획		2011	2011	1	10	0

부처	위원회	기본계획	연관 계획	근거 법	수립	차 수	기 간	결 정
	빛공해방지위원회	빛공해방지종합계획		2013	2014	1	5	0
	석면안전관리위원회	석면관리기본계획		2012	2013	1	5	0
	수도권대기환경관리위	수도권대기환경관리기본계획		2005	2005	1	10	0
	유해화학물질관리위	유해화학물질관리기본계획		1999	2001	3	5	0
	중앙환경정책위원회	국가환경종합계획 (15)		2000	2006	1	10	0
		자연환경보전중기기본계획 (16)		2006	2006	1	10	0
		잔류성유기오염물질관리기본계획		2010	2012	1	5	0
		환경시험검사발전기본계획		2007	2008	2	5	0
		녹색제품구매촉진기본계획		2011	2011	2	5	0
	지속가능발전위원회	국가지속가능발전기본계획		2010	2006	2	5	1
	환경교육진흥위원회	환경교육종합계획		2008	2011	1	5	0
	환경보건위원회	환경보건종합계획	(1)	2009	2006	2	10	0
	황사대책위원회	황사피해방지종합대책		2007	2008	2	5	0

부록 5 위원회 설치 목적 및 위원 구성비에 따른 유형분류

정 책	정부 위원	유 형	위원회명	정 책	정부 위원	유 형	위원회명
1	0	1	고용보험위원회	1	1	2	사회보장위원회
1	0	1	고용정책심의회	1	1	2	산림협력위원회
1	0	1	관세품목분류위원회	1	1	2	황사대책위원회
1	0	1	산업재해보상보험및예방심의위	1	1	2	농어업인삶의질향상및농어촌지역 개발위원회
1	0	1	교육과정심의회	1	1	2	여성정책조정회의
1	0	1	국사편찬위원회	1	1	2	중앙건강가정정책위원회
1	0	1	대학교원임용양성평등위원회	1	1	2	민관합동해외긴급구조협의회의
1	0	1	원자력안전위원회	1	1	2	이러닝진흥위원회
1	0	1	정부혁신지방분권위원회	1	1	2	장애인기업활동촉진위원회
1	0	1	학교도서관진흥위원회	1	1	2	국가표준심의회
1	0	1	사이버대학설립심사위원회	1	1	2	우체국보험적립금운용심의회
1	0	1	자격정책심의회	1	1	2	저출산고령사회위원회
1	0	1	재해경감대책협의회	1	1	2	국제개발협력위원회
1	0	1	군인복지위원회	1	1	2	수도권대기환경관리위원회
1	0	1	국가건축정책위원회	0	0	3	중앙노동위원회
1	0	1	국가교통위원회	0	0	3	외국교육기관설립·운영심사위원 회
1	0	1	사회간접자본건설추진위원회	0	0	3	인정기관심의위원회
1	0	1	유비쿼터스도시계획자문위원회	0	0	3	보훈심사위원회
1	0	1	중앙도시계획위원회	0	0	3	주택정책심의위원회
1	0	1	지역발전위원회	0	0	3	중앙건축위원회
1	0	1	책임운영기관운영위원회	0	0	3	중앙하천관리위원회
1	0	1	해외건설심의위원회	0	0	3	하자심사분쟁조정위원회
1	0	1	기상관측표준화위원회	0	0	3	건축위원회
1	0	1	도시계획위원회	0	0	3	도로정책심의회
1	0	1	지진및지진해일관측기관협의회	0	0	3	용산공원조성추진위원회
1	0	1	국가회계제도심의위원회	0	0	3	중앙부동산평가위원회
1	0	1	농산물품질관리심의회의	0	0	3	중앙지적위원회
1	0	1	축산발전심의위원회	0	0	3	중앙항만정책심의위원회
1	0	1	농업·농촌및식품산업정책심의회	0	0	3	항공철도사고조사위원회
1	0	1	국어심의회의	0	0	3	자유무역협정(FTA)국내대책위
1	0	1	대한민국역사박물관건립위원회	0	0	3	식품산업진흥심의회
1	0	1	도서관정보정책위원회	0	0	3	중앙수산조정위원회

정 책	정 부 위 원	유 형	위 원 회 명	정 책	정 부 위 원	유 형	위 원 회 명
1	0	1	문화융성위원회	0	0	3	품종보호심판위원회
1	0	1	법교육위원회	0	0	3	문화재위원회
1	0	1	중앙건설기술심의위원회	0	0	3	아시아문화중심도시조성위원회
1	0	1	중앙보육정책위원회	0	0	3	중앙영재교육진흥위원회
1	0	1	중앙생활보장위원회	0	0	3	중앙토지수용위원회
1	0	1	감염병관리위원회	0	0	3	공증인징계위원회
1	0	1	건강보험정책심의위원회	0	0	3	범죄피해구조본부심의회
1	0	1	국가건강검진위원회	0	0	3	보호관찰심사위원회
1	0	1	국가생명윤리심의위원회	0	0	3	치료감호심의위원회
1	0	1	양극화민생대책위원회	0	0	3	국가균형발전위원회
1	0	1	장기등이식윤리위원회	0	0	3	신의료기술평가위원회
1	0	1	제대혈위원회	0	0	3	한센인피해사건진상규명위원회
1	0	1	중앙응급의료위원회	0	0	3	산림교육심의위원회
1	0	1	중앙정신보건심의위원회	0	0	3	지속가능한목재이용위원회
1	0	1	한의학육성발전심의위원회	0	0	3	에너지위원회
1	0	1	산림정책평가위원회	0	0	3	유전자변형생물체자연환경위해성 심사위원회
1	0	1	중앙산지관리위원회	0	0	3	해저광물자원개발심의위원회
1	0	1	뿌리산업발전위원회	0	0	3	풍수해보험심의위원회
1	0	1	통상교섭민간자문위원회	0	0	3	의료기기위원회
1	0	1	사전재해영향성검토위원회	0	0	3	중앙약사심의위원회
1	0	1	중앙소방기술심의위원회	0	0	3	가족친화인증위원회
1	0	1	식품안전정책위원회	0	0	3	청소년보호위원회
1	0	1	공무원연금운영위원회	0	0	3	여권정책심의위원회
1	0	1	규제개혁위원회	0	0	3	무역위원회
1	0	1	국가과학기술위원회	0	0	3	산업표준심의회
1	0	1	국가브랜드위원회	0	0	3	우체국보험분쟁조정위원회
1	0	1	국가에너지위원회	0	0	3	전기위원회
1	0	1	우정사업운영위원회	0	0	3	6·25 전쟁납북피해진상규명및납북 피해자 명예회복위원회
1	0	1	국가통계위원회	0	0	3	남북교류협력추진위원회
1	0	1	정부업무평가위원회	0	0	3	남북교류협력추진협의회
1	0	1	통계위원회	0	0	3	배치설계심의조정위원회
1	0	1	책임운영기관평가위원회	0	0	3	어업재해보험심의회
1	0	1	교육정책자문위원회	0	0	3	중앙연안관리심의회

정 책	정 부 위 원	유 형	위 원 회 명	정 책	정 부 위 원	유 형	위 원 회 명
1	0	1	교통영향분석·개선대책심의위	0	0	3	공익사업선정위원회
1	0	1	국가경쟁력강화위원회	0	0	3	국가기록관리위원회
1	0	1	이북 5 도위원회	0	0	3	민주화운동관련자 명예회복 및 보상 심의위원회
1	0	1	녹색성장위원회	0	0	3	행복청자세평가위원회
1	0	1	중앙환경보전전문위원회	0	0	3	행정중심복합도시건설추진위원회
1	0	1	중앙환경정책위원회	0	0	3	석면안전관리위원회
1	1	2	여성과학기술인육성위원회	0	0	3	환경보건위원회
1	1	2	학교폭력대책기획위원회	0	1	4	외국인력정책위원회
1	1	2	중앙안전관리위원회	0	1	4	국가우주위원회
1	1	2	해양수산발전위원회	0	1	4	군책임운영기관운영위원회
1	1	2	국가과학기술위원회	0	1	4	민간투자사업심의위원회
1	1	2	대외경제협력기금운용위원회	0	1	4	제주특별자치도지원위원회
1	1	2	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어 촌지역개발위원회	0	1	4	농어업재해보상보험심사위원회
1	1	2	국가식생활교육위원회	0	1	4	농어업재해보험심의회
1	1	2	농업인등지원위원회	0	1	4	가족친화인증위원회
1	1	2	콘텐츠산업진흥위원회	0	1	4	경제자유구역위원회
1	1	2	국가과학기술심의회	0	1	4	산업기술보호위원회
1	1	2	외국인력정책위원회	0	1	4	외국인투자위원회
1	1	2	국민연금심의위원회	0	1	4	첨단의료복합단지위원회
1	1	2	다문화가족정책위원회				

(※) 2009-2014 재정사업자율평가결과서 상의 정부위원회 대상으로 하여 분석

P(1) policy, I(0) Interest, B多(1) : 정부소속 위원이 많을 때, S多(0): 민간위원이 많을 때

참고문헌

- Agle, B. R., Nagarajan, N. J., Sonnenfeld, J. A., & Srinivasan, D. (2006). Does CEO charisma matter? An empirical analysis of the relationships among organizational performance, environmental uncertainty, and top management team perceptions of CEO charisma. *Academy of Management Journal*, 49(1), 161-174.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Moon, M. J., & Walker, R. M. (2010). Assessing organizational performance: Exploring differences between internal and external measures. *International Public Management Journal*, 13(2), 105-129.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_3), i301-i319.
- Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H., & Wells, R. B. (1997). A stakeholder approach to strategic performance measurement. *Sloan management review*, 38(3), 25.
- Aubert, B. A., & Bourdeau, S. (2012). Public sector performance and decentralization of decision rights. *Canadian Public Administration*, 55(4), 575-598.
- Balla, S. J., & Wright, J. R. (2001). Interest groups, advisory committees, and congressional control of the bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 799-812.
- Baum, J. R., Locke, E. A., & Smith, K. G. (2001). A multidimensional model of venture growth. *Academy of Management Journal*, 44(2), 292-303.
- Beckert, J. (1999). Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization studies*, 20(5), 777-799.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.

- Bititci, U., Garengo, P., Dörfler, V., & Nudurupati, S. (2012). Performance measurement: challenges for tomorrow. *International Journal of Management Reviews*, 14(3), 305-327.
- Bledsoe, C. W. (2013). Presidential Commissions (pp. 1303-1323).
- Boyne, G. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39, 97-122.
- Boyne, G. A. (2006). *Public service performance: Perspectives on measurement and management*: Cambridge University Press.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research*, 11(3), 281-306.
- Brignall, T., Fitzgerald, L., Johnston, R., & Silvestro, R. (1991). Performance measurement in service businesses. *Management Accounting*, 69(10), 34.
- Brown, D. S. (1955). The Public Advisory Board as an Instrument of Government. *Public Administration Review*, 15(3), 196-204.
- Brown, D. S. (1972). The Management of Advisory Committees: An Assignment for the '70's. *Public administration review*, 32(4), 334-342.
- Brown, T. E. (1996). *Resource orientation, entrepreneurial orientation and growth: How the perception of resource availability affects small firm growth*.
- Brown, W. A. (2005). Exploring the association between board and organizational performance in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 15(3), 317-339.
- Chait, R. P., Ryan, W. P., & Taylor, B. E. (2005). *Governance as leadership: Reframing the work of nonprofit boards*: John Wiley & Sons.
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *sociology*, 6(1), 1-22.
- Child, J. (1997). Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and

- environment: retrospect and prospect. *Organization studies*, 18(1), 43-76.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005a). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529-557.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005b). Goal ambiguity in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1-30.
- Damaska, M. R. (1991). *The faces of justice and state authority: a comparative approach to the legal process*: Yale University Press.
- Dess, G. G., & Robinson, R. B. (1984). Measuring organizational performance in the absence of objective measures: the case of the privately-held firm and conglomerate business unit. *Strategic Management Journal*, 5(3), 265-273.
- DGAC. (2015). *Scientific Report of the 2015 Dietary Guidelines Advisory Committee : Advisory Report to the Secretary of Health and Human Services and the Secretary of Agriculture*.
- Faure, D. (1996). Federal Advisory Committee Act: Balanced Representation and Open Meetings in Conflict with Dispute Resolution, The. *Ohio St. J. on Disp. Resol.*, 11, 489.
- Freidson, E. (1999). Theory of professionalism: Method and substance. *International review of sociology*, 9(1), 117-129.
- Gazley, B., Chang, W. K., & Bingham, L. B. (2010). Board diversity, stakeholder representation, and collaborative performance in community mediation centers. *Public Administration Review*, 70(4), 610-620.
- Ginsberg, W. R. (2009). *Federal Advisory Committees: An Overview*.
- Globerson, S. (1985). Issues in developing a performance criteria system for an organization. *International Journal of production research*, 23(4), 639-646.
- Green, J. C., & Griesinger, D. W. (1996). Board performance and organizational effectiveness in nonprofit social services organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(4), 381-402.

- Herold, D. M. (1972). Long-range planning and organizational performance: a cross-valuation study. *Academy of Management Journal*, 15(1), 91-102.
- Hibbard, C. M., Kilgore, M. A., & Ellefson, P. V. (2015). Boards, Commissions and Councils Engaged in Policy Development and Conflict Management Involving Forest Resources: A Review of State Government Structures in the United States.
- Hrebiniak, L. G., & Joyce, W. F. (1985). Organizational adaptation: Strategic choice and environmental determinism. *Administrative science quarterly*, 30(3), 336-349.
- Hult, G. T. M., Ketchen, D. J., Cavusgil, S. T., & Calantone, R. J. (2006). Knowledge as a strategic resource in supply chains. *Journal of operations management*, 24(5), 458-475.
- Human, G., & Naudé, P. (2009). Exploring the relationship between network competence, network capability and firm performance: A resource-based perspective in an emerging economy. *Management Dynamics: Journal of the Southern African Institute for Management Scientists*, 18(1), 2-14.
- Jeong, M.-G., & Oh, S.-G. (2010). Searching for participatory governance in Korea. *Journal of Contemporary Asia*, 40(2), 275-290.
- Judge, W. Q., & Zeithaml, C. P. (1992). Institutional and strategic choice perspectives on board involvement in the strategic decision process. *Academy of Management Journal*, 35(4), 766-794.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1995). Putting the balanced scorecard to work. *Performance measurement, management, and appraisal sourcebook*, 66, 17511.
- Karger, D. W., & Malik, Z. A. (1975). Long range planning and organizational performance. *Long Range Planning*, 8(6), 60-64.
- Karty, K. D. (2002). Closure and capture in federal advisory committees. *Business and Politics*, 4(2), 213-238.
- Karty, K. D. (2005). Membership balance, open meetings, and effectiveness in Federal Advisory Committees. *The American Review of Public Administration*, 35(4), 414-435.
- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting*

Research, 11(2), 231-251.

- Konisky, D. M., & Reenock, C. (2012). Case selection in public management research: Problems and solutions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23(2)*, 361-393.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review, 348-358.*
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1981). *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach*: Praeger Publishers.
- Lavertu, S., Walters, D. E., & Weimer, D. L. (2012). Scientific expertise and the balance of political interests: MEDCAC and Medicare coverage decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1)*, 55-81.
- Lawler, E. E., Hall, D. T., & Oldham, G. R. (1974). Organizational climate: Relationship to organizational structure, process and performance. *Organizational Behavior and Human Performance, 11(1)*, 139-155.
- Lee, J. (2014). Public Meetings for Efficient Administrative Performance in the United States. *Public Performance & Management Review, 37(3)*, 388-411.
- Lee, S.-Y., & Whitford, A. B. (2012). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory, mus050.*
- Markham, J. W. (1974). The Federal Advisory Committee Act. *University of Pittsburgh Law Review, 35(3)*, 10-57
- Maskell, B. (1989). Performance measures of world class manufacturing. *Manag. Account, 67*, 32-33.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management, 21(4)*, 629-643.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2012). Subjective organizational performance and

- measurement error: Common source bias and spurious relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 429-456.
- Miller-Millesen, J. L. (2003). Understanding the behavior of nonprofit boards of directors: A theory-based approach. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 32(4), 521-547.
- Mitchell, J. (1997). Representation in government boards and commissions. *Public administration review*, 57(2), 160-167.
- Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research*, 12(4), 437-464.
- Moffitt, S. L. (2010). Promoting agency reputation through public advice: Advisory committee use in the FDA. *The Journal of Politics*, 72(3), 880-893.
- Neshkova, M. I., & Guo, H. (2011). Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 267-288.
- Noble, C. H., Sinha, R. K., & Kumar, A. (2002). Market orientation and alternative strategic orientations: a longitudinal assessment of performance implications. *Journal of marketing*, 66(4), 25-39.
- O'toole, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505-526.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2014). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Pacios, A. R. (2004). Strategic plans and long-range plans: is there a difference? *Library Management*, 25(6/7), 259-269.
- Parkinson, C. N., & Osborn, R. C. (1957). *Parkinson's law, and other studies in administration* (Vol. 24): Houghton Mifflin Boston.
- Perritt Jr, H. H., & Wilkinson, J. A. (1974). Open Advisory Committees and the Political

- Process: The Federal Advisory Committee Act After Two Years. *Geo. LJ*, 63, 725-747.
- Perrow, C. (1967). A framework for the comparative analysis of organizations. *American sociological review*, 32(2), 194-208.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pitts, D. (2009). Diversity management, job satisfaction, and performance: Evidence from US federal agencies. *Public Administration Review*, 69(2), 328-338.
- Pitts, D. W. (2005). Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 615-631.
- Powell, A. A., White, K. M., Partin, M. R., Halek, K., Christianson, J. B., Neil, B., . . . Bloomfield, H. E. (2012). Unintended consequences of implementing a national performance measurement system into local practice. *Journal of general internal medicine*, 27(4), 405-412.
- Preston, T., & Hart, P. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory. *Political Psychology*, 20(1), 49-98.
- Radaelli, C. M. (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European public policy*, 2(2), 159-183.
- Richard, P. J., Devinney, T. M., Yip, G. S., & Johnson, G. (2009). Measuring organizational performance: Towards methodological best practice. *Journal of Management*, 35(3), 718-804.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British journal of sociology*, 43(2), 173-205.
- Rosener, J. B. (1978). Citizen participation: can we measure its effectiveness? *Public Administration Review*, 38(5), 457-463.

- Santos, S. L., & Chess, C. (2003). Evaluating citizen advisory boards: The importance of theory and participant-based criteria and practical implications. *Risk Analysis*, 23(2), 269-279.
- Syverson, C. (2011). What determines productivity? *Journal of Economic literature*, 49(2), 326-365.
- Tihanyi, L., Johnson, R. A., Hoskisson, R. E., & Hitt, M. A. (2003). Institutional ownership differences and international diversification: The effects of boards of directors and technological opportunity. *Academy of Management Journal*, 46(2), 195-211.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Weerawardena, J., O'Cass, A., & Julian, C. (2006). Does industry matter? Examining the role of industry structure and organizational learning in innovation and brand performance. *Journal of business research*, 59(1), 37-45.
- Whitford, A. B., Lee, S.-Y., Yun, T., & Jung, C. S. (2010). Collaborative behavior and the performance of government agencies. *International Public Management Journal*, 13(4), 321-349.
- Whittington, R. (2008). Alfred Chandler, founder of strategy: Lost tradition and renewed inspiration. *Business History Review*, 82(2), 267-277.
- Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.
- Zegart, A. B. (2004). Blue ribbons, black boxes: Toward a better understanding of presidential commissions. *Presidential Studies Quarterly*, 34(2), 366-393.
- 감사원. (2008). *감사결과보고서: 정부위원회 설치 및 운영 실태*.
- 강문구. (1998). 한국의 민주적 공고화와 사회협약의 가능성 - 김대중 정부하의 노사정위원회를 중심으로. *한국과국제정치(KWP)*, 14(2), 1-25.
- 공보처. (1997). *문민정부 5 개년 개혁백서*. 서울.
- 권오영. (2015). 중앙행정기관 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구. *정부학연*

구, 21(2), 201-233.

권태욱 · 전영한. (2015). 목표모호성, 사업성과, 그리고 관리적 재량. *한국행정학보*, 49(2), 119-147.

권해수. (1998). 한국의 행정개혁에 대한 비판적 고찰: 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 중심으로. *한국사회와 행정연구*, 9(2), 29-40.

권해수. (2005). 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰. *한국사회와 행정연구*, 16(1), 35-56.

김광웅. (1998). 김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. *한국행정학보*, 32(2), 97-111.

김귀영. (2009). 지방정부 위원회제도 개선방안. *지방행정연구*, 23(2), 195-222.

김근세. (2005). 김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석. *행정논총*, 43(2), 33-62.

김근세 · 권순정. (1997). 작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석. *한국행정학보*, 31(3), 275-293.

김근세 · 김대건 · 이명석. (2013). 저출산, 고령 정책의 행정자원과 휴먼서비스: 저출산, 고령사회 기본계획(새로마지플랜)을 중심으로. *한국행정논집*, 25(1), 103-131.

김근세 · 박현신. (2007). 한국 행정위원회의 역사적 변화 분석. *한국행정연구*, 16(2), 43-72.

김근세 · 조규진. (2008). 미국 대통령자문위원회 연구. *한국행정연구*, 17(4), 175-210.

김병섭. (2007). 정부혁신지방분권위원회의 활동과 행정학자의 역할. *한국행정학보*, 41(4), 23-44.

- 김병섭 · 김철. (2002). 정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문. *한국행정학회 추계학술대회 발표논문집*, 79-96.
- 김원중. (2007). 경찰위원회의 성격과 운영 실태 검토. *한국정책연구*, 7(1), 1-14.
- 김준석 · 고경훈. (2009). 미국 연방자문위원회 제도변화의 역동성. *한국행정논집*, 21(1), 147-170.
- 김철. (2003a). 개인정보 보호와 정부의 역할: 통합 프라이버시보호위원회의 필요성. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 2003(0), 72-94.
- 김철. (2003b). 정부위원회 제도 정비의 정치경제학: 정부위원회 조직 개혁의 분석과 평가. *서울행정학회 학술대회 발표논문집*, 331-353.
- 김철. (2012). 한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안. *공공사회연구*, 2(1), 5-42.
- 김태원. (1999). 공공예술기관의 운영위 · 자문위 · 심사위제도 이대로 좋은가. *공연관리뷰*, 25, 39-44.
- 김호섭. (2014). 자연법이론을 통한 합법성의 재조명. *한국행정논집*, 26(4), 687-710.
- 나채준. (2013). 정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토. *홍익법학*, 14(4), 335-365.
- 문명재. (2008). 정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. *한국행정학회 비정기 학술발표논문집*, 2008(단일호), 1-20.
- 문명재 · 주기완. (2007). 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역량(Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. *행정논총*, 45(3), 51-80.
- 박보영. (2006). 저출산 · 고령사회에서의 가족정책: 일-가족 양립지원정책. *비판사회정책*(22), 119-153.

- 박석희 · 정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구. *행정논총*, 42(4), 163-187.
- 안전행정부(2015). 2014 년 정부위원회 현황.
- 양승일 · 유홍립. (2012). 정부위원회 운영에 있어서 민간부문의 참여반영성 분석: 정권별 로스쿨제도 관련 자문위원회를 중심으로. *행정논총*, 50(3), 175-205.
- 오석홍. (1999). 국민의 정부 제 2 차 정부조직개혁-경영진단조정위원회의 활동. *행정논총*, 37(1), 73-92.
- 오영균. (2007). 정부위원회의 합리적 재편방안 *바람직한 정부조직 재설계방향* (pp. 34-54).
- 유승현 · 윤기웅 · 공동성. (2015). 재정사업 목표치 달성도에 영향을 미치는 비평가 요인 분석. *한국행정연구*, 24(2), 1-28.
- 윤기웅 · 공동성. (2012). 사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰 -2008 년~ 2010 년 재정사업 자율평가결과를 중심으로. *한국정책학회보*, 21(2), 91-122.
- 윤태범. (2014). 정부위원회의 의미와 역할: 자문위원회를 중심으로. *한국정책학회 동계학술발표논문집*, 2014(단일호), 312-328.
- 이명재. (1996). 한국 행정상 위원회제도의 실태분석. *사회과학연구*, 9(단일호), 161-189.
- 이석원. (2003). Propensity Score Matching 방법에 의한 실업자 직업훈련 사업의 효과성 평가. *한국행정학보*, 37(3), 181-199.
- 이석원 · 허수정. (2012). 장애인의 장애특성 및 고용서비스가 장애인 경제활동에 미치는 영향에 관한 연구. *장애와 고용*, 22(1), 113-135.
- 이종 · 전주상 · 김철. (2003). 정부위원회의 효율적 운용방안. *KIPA 연구보고*, 2003, 1-161.

- 이창길. (2007). 국정운영 조직의 시대적 변천과 미래 발전방향. *한국조직학회보*, 4(2), 113-137.
- 임도빈 · 정현정 · 강은영. (2012). 정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구. *한국거버넌스학회보*, 19(2), 1-29.
- 임유미 · 하연섭. (2014). 사업의 특성이 재정사업자율평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구. *한국정책학회 춘계학술발표논문집*, 2014(0), 208-230.
- 임유미 · 하연섭. (2015). 정부 재정사업의 평가결과 활용과 성과 향상에 관한 연구. *현대사회와 행정*, 25, 359-384.
- 임의영. (2005). Weber 의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성. *한국행정학보*, 39(2), 23-39.
- 장욱. (2011). 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰. *환경법연구*, 33(1), 199-224.
- 장혜윤. (2016). 정책 특성이 재정사업자율평가결과에 미치는 영향에 대한 분석 - 문화예술정책을 중심으로. *한국정책학회보*, 25(2), 91-124.
- 전경옥. (2003). 한국 여성의 정치참여와 여성정책에 관한 연구-1960년대부터 현재까지. *한국정치학회보*, 37(1), 135-158.
- 정상호. (2003). 한국과 일본의 정부 위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교 연구. *한국정치학회보*, 37(5), 289-312.
- 조석준 · 임도빈. (2010). *한국 행정 조직론*: 法文社.
- 참여연대. (2012). *이슈리포트 2012. 이명박 정부 위원회 4년을 평가한다*.
- 최대용. (2005). 규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구-행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 사례를 중심으로. *규제연구*, 14(2), 189-219.
- 최무현 · 조창현. (2008). 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로. *행정논총*, 46(2), 25-51.

- 최병선. (2002). 규제개혁위원회의 위상과 구조의 재편 방향. *한국행정포럼* (100), 25-31.
- 최송화. (1972). 우리나라의 행정상 위원회제도에 관한 연구. *법학*, 12(4), 241-259.
- 최응렬. (2002). 경찰서 행정발전위원회의 운영실태 및 개선방안. *한국공안행정학회보*, 13(단일호), 309-332.
- 최정민 · 우지숙. (2011). 정보공개심의회 운영이 공공기관의 정보공개에 미치는 영향에 대한 연구. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 2011(단일호), 1-22.
- 최종원. (2014). James G. March 의 학문세계와 정책연구. *한국정책학회보*, 23(3), 125-160.
- 최희경. (2004). 의료보험수가 결정 과정과 정부의 역할: 건강보험정책심의위원회(건강심) 결정 과정을 중심으로. *한국행정학보*, 38(2), 127-148.
- 프라이드슨, 엘. (2007). *프로페셔널리즘: 전문직에 대한 사회학적 분석과 전망* (박호진, Trans.): 아카넷.
- 하민철. (2007). 정책문제해결기구의 설계와 제도화: 김대중 정부 시기 노사정 위원회를 중심으로. *정부학연구*, 13(4), 63-112.
- 하태수. (2011). 노태우 정권의 정부조직법 개정 분석. *한국사회와 행정연구*, 22(1), 1-26.
- 하태수. (2012). 노무현 정권의 정부조직법 개정 분석. *한국정책연구*, 12(4), 629-649.
- 현대원. (2009). 정보커뮤니케이션 산업에 대한 정부조직개편 방향성 연구: 방송통신위원회를 중심으로. *언론과학연구*, 9(3), 644-686.
- 홍성욱. (1991). 영국 과학진흥협회의 " 전기표준위원회 " (1861-1912) - 19세기 후반의 과학과 기술 , 정부와의 관련을 중심으로. *한국과학사학회지*, 13(1), 5-33.

Abstract

The Government Advisory Committees and its impact on the Performance of Government Projects

Se-young. Oh.

The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

There are more than five hundred advisory committees which are operated by departments of South Korean government. A growing concern over the expanding number of committees and misusing the authorities leads the government, to find out the measures in order to manage the operation of advisory committees.. Despite efforts to reduce social conflicts and increase democracy and professionalism in the policy process through advisory bodies, the government has been questioned about the role of advisory committees. Critics suspect that the government has established committees to transfer responsibility for controversial or conflictual policy agenda.

Chapter three investigates the reason why does the government to organize committees by analyzing the work of the committee prescribed by law. The advisory committees are classified into four type categories by using 2*2 matrix; democratic, informative, symbolic, and justification. The two classification criteria are the type of work (Interest-related or Policy-related) and the composition of participants (Bureaucracy-centered or External-centered). Accordingly, the committee is defined as Democratic type when it

is Policy-related and External-centered, Informative type when it is Interest-related and External-centered, Symbolic type when it is Policy-related and Bureaucracy-centered. Finally, the justification type when it is Interest-related and Bureaucracy-centered.

Chapter four of the theses analyses the impact of advisory committees on the performance of government project. The government project performance data, the performance of budgetary programs, provide some evidence of the impacts of the structure and the function of advisory committees on the performance of public policy. According to the strategic choice theory, the type of committees, chosen by the head of the department or agency, would be determining factors for on the organizational performance. To investigate the relationship between the character of advisory committees and the performance of public policy, this thesis focuses on the four independent variables based on strategic choice theory; size, technology, structure, and human resources. The number of committee members are prescribed by the law. The technology is defined as the type of committees. The structure is defined as the affiliation of for the chairperson of the committee. And lastly, the human resources variable is defined by using the fact whether the organized interest group member participate or not. The result of the regression analysis showed that the type of committee(technology) has a statistically significant effect on the performance of public policy while other variables have no effect. The Democratic type of committees has a better positive impact on the government project performance than other types of committees. It means that when the issue is related with the policy itself rather than interest, the committee, with more external experts, positively influence the government performance

The thesis explored the relationship between the purpose of establishing committees and public policy performance based on the Strategic Choice Theory. According to the analysis, we can ascertain the strategic

choice theory is still valid, in that the technology has a positive impact on the performance of government. However, there should be more research on the validity of other variables such as size and structure.

**Keywords : Advisory Committees, Project Performance, Strategic
Choice Theory, Four Committee Type**

Student Number : 2012-31219